

# FINANCIAMIENTO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA SOCIEDAD DE LOS CUIDADOS

PROPUESTAS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
EN EL MARCO DE LA 4ª CONFERENCIA INTERNACIONAL  
SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO



Con el apoyo de:



# **FINANCIAMIENTO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA SOCIEDAD DE LOS CUIDADOS**

**PROPUESTAS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
EN EL MARCO DE LA 4ª CONFERENCIA INTERNACIONAL  
SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO**

Con el apoyo de:

## FINANCIAMIENTO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA SOCIEDAD DE LOS CUIDADOS. PROPUESTAS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL MARCO DE LA 4ª CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

**Este documento fue elaborado** por el área de empoderamiento económico de la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe e incluye aportes de autoras de organizaciones de la sociedad civil de la región, como contribución al debate regional y global.

Junio de 2025

© ONU Mujeres

**Autoría:** Cecilia Alemany, Denize Santana, Laura Pérez Castaño, Julio Bango y Jorge Campanella de la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe, Verónica Serafini de Latindadd, Tania Sánchez Montañó y Graciela Rodríguez del Instituto EQUIT y de la Red de Género y Comercio.

**Dirección General:** María Noel Vaeza, directora regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe, y Cecilia Alemany, directora regional adjunta de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

**Coordinación:** Denize Santana, Laura Pérez Castaño, Beatriz García y Marta San Juan López del área de empoderamiento económico de mujeres de la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

**Edición y revisión de contenidos:** María Verónica Espinel, analista de gestión del conocimiento de la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe; y Constanza Narancio, especialista de comunicación e incidencia de la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

**Diseño editorial:** Teresa López, diseñadora gráfica y editorial de ONU Mujeres.

El contenido y la información de esta publicación puede ser utilizado siempre que se cite la fuente. **Cita:** ONU Mujeres (2025). *Financiamiento para la igualdad de género y la sociedad de los cuidados. Propuestas desde América Latina y el Caribe en el marco de la 4ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo*. Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

### **Nota sobre el carácter del documento**

Este documento incluye una introducción y un primer capítulo elaborado por ONU Mujeres que presenta la agenda de la sociedad del cuidado como inversión estratégica para la igualdad de género y el desarrollo sostenible. Los capítulos posteriores recogen aportes analíticos y propositivos desde diversas voces feministas y de la sociedad civil organizada de América Latina y el Caribe. Si bien estos enfoques enriquecen el debate y reflejan demandas emergentes, es importante señalar que no todos los posicionamientos vertidos en el documento representan necesariamente la postura oficial de ONU Mujeres. La inclusión de estas perspectivas responde al objetivo de promover diferentes visiones y voces de las organizaciones de la sociedad civil y autoras de la región, con base en la evidencia y desde una mirada interseccional que contribuya a fortalecer la agenda de igualdad de género en el marco de la 4ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo.

# Índice

---

	<b>Prólogo</b>	<b>4</b>
	<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>01</b>	<b>Financiar los cuidados</b>	<b>8</b>
	1.1 La creciente necesidad de sistemas integrales de cuidados en la región	9
	1.2 El imperativo de la sostenibilidad financiera en la implementación de los sistemas y políticas de cuidados	11
	1.3 Los desafíos de cobertura para la región	14
	1.4 Las necesidades de financiamiento; evidencia recogida en países de la región	16
	1.5 Financiamiento de sistemas de cuidados: el rol de los fondos solidarios	26
	1.6 Propuestas para el financiamiento de los sistemas de cuidados	33
<b>02</b>	<b>La política fiscal y los presupuestos con enfoque de género como herramienta de transformación</b>	<b>40</b>
	2.1 Importancia de la fiscalidad y los presupuestos con enfoque de género para avanzar hacia la igualdad sustantiva	43
	2.2 Oportunidades y desafíos en los mecanismos de financiación y marcos de gestión de las finanzas públicas	47
	2.3 Consideraciones para la transversalidad e interseccionalidad en el financiamiento de políticas transformadoras de género	54
<b>03</b>	<b>Endeudamiento público y el desafío de considerar la integralidad de la política fiscal</b>	<b>60</b>
	3.1 El endeudamiento en contexto: retos frente a las crisis múltiples en la región	62
	3.2 Hacia una arquitectura financiera justa frente a la doble crisis climática y de deuda	63
	3.3 Los efectos de la austeridad: la sostenibilidad de la deuda por encima de la sostenibilidad de la vida	64
	3.4 Los sesgos de género en los instrumentos de la deuda	67
	3.5 Consideraciones y recomendaciones hacia una arquitectura financiera sostenible	70
<b>04</b>	<b>Las modificaciones en el comercio global y los impactos sobre las políticas de cuidado y la vida de las mujeres</b>	<b>77</b>
	4.1 La liberalización comercial y financiera y el trabajo de las mujeres	79
	4.2 El trabajo femenino remunerado y los flujos de inversiones	80
	4.3 Comercio internacional y el trabajo de cuidado no remunerado	82
	4.4 Financiarización de la vida y de la naturaleza	85
	4.5 Conclusiones y recomendaciones hacia un comercio internacional, arquitectura financiera y gobernanza económica global desde una mirada feminista	86

# Prólogo

**La Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD4) que se celebra del 30 de junio al 3 de julio de 2025 en la ciudad de Sevilla, España, representa un momento crítico para revisar con honestidad los avances y retrocesos en el cumplimiento de los compromisos globales en materia de desarrollo sostenible. En un contexto de creciente desigualdad, fragmentación geopolítica y emergencia climática, resulta fundamental repensar la arquitectura financiera internacional desde una perspectiva de justicia económica, social y de género.**

Los datos son claros: la inversión pública y la cooperación internacional no están respondiendo con la velocidad ni la escala necesarias para cerrar las brechas estructurales que afectan a las mujeres y niñas, en particular en América Latina y el Caribe. Las agendas de cuidados, trabajo decente, transición ecológica, inclusión financiera y autonomía económica de las mujeres siguen estando subfinanciadas a pesar de su potencial transformador. La 4ª Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Sevilla se convierte así en una plataforma clave para reabrir debates de fondo sobre cómo se distribuyen los recursos, quién define las prioridades y qué mecanismos de rendición de cuentas se ponen en marcha.

Desde ONU Mujeres, nos sumamos a esta Conferencia con el compromiso de aportar conocimiento, evidencia empírica y propuestas concretas. Creemos que no se trata solo de movilizar más recursos, sino de orientar mejor el gasto público, priorizando las políticas que garantizan derechos, redistribuyen poder y abordan las múltiples formas de discriminación que enfrentan las mujeres.

En este sentido, la agenda de cuidados emerge como un eje estratégico para transitar hacia economías más inclusivas, resilientes y sostenibles.

Confiamos en que esta Conferencia contribuya a sentar las bases de un nuevo pacto fiscal y financiero con las mujeres en el centro de las respuestas. Seguiremos trabajando con los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones financieras y la cooperación para que así sea.

**María Noel Vaeza**

Directora Regional de ONU Mujeres  
para las Américas y el Caribe

# Introducción

En las últimas décadas, la igualdad de género ha sido incorporada progresivamente como eje fundamental de las agendas internacionales de desarrollo sostenible, justicia social y derechos humanos. Múltiples marcos normativos globales han consolidado el reconocimiento del papel central de las mujeres en el desarrollo y han exhortado a los Estados a tomar medidas concretas para garantizar sus derechos. Entre ellos destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en 1995, y los compromisos derivados de las sucesivas sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW).

En el plano regional, el Compromiso de Buenos Aires adoptado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe ha reforzado la necesidad de construir una arquitectura económica y fiscal que coloque la sostenibilidad de la vida y el trabajo de cuidados en el centro. De igual manera, los marcos globales sobre financiamiento para el desarrollo como el Consenso de Monterrey (2002), la Declaración de Doha (2008) y la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) han puesto énfasis en la movilización de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, reconociendo que, sin justicia fiscal, no puede haber desarrollo sostenible, ni igualdad de género.

Es en este marco que la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4), que se celebrará en Sevilla en 2025, representa una oportunidad histórica para avanzar hacia un sistema financiero internacional que promueva la igualdad, la sostenibilidad y los derechos de las mujeres. En un contexto de crisis multidimensionales y crecientes desafíos para la paz y el multilateralismo, la FfD4 podría sentar las bases para una renovada arquitectura fiscal global que reconozca la sociedad y la economía del cuidado, promueva sistemas tributarios progresivos, fortalezca los presupuestos con enfoque de género y aborde los impactos estructurales del endeudamiento y el comercio desde una perspectiva interseccional.

Este documento se alinea con los llamados urgentes a repensar la arquitectura financiera desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental. Las crisis climática y ecológica agravan las desigualdades existentes, afectando de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente aquellas en situación de pobreza, mujeres rurales, indígenas o afrodescendientes que siguen enfrentando las desigualdades estructurales y las múltiples discriminaciones a pesar de los esfuerzos de la región por no dejar a nadie atrás en el marco de la Agenda 2030.

En este contexto, una fiscalidad transformadora debe no solo redistribuir recursos, sino también reorientar los sistemas tributarios y presupuestarios hacia la transición justa, la sociedad

del cuidado y la protección del medio ambiente. Integrar la justicia ambiental con la justicia económica y de género implica, entre otros elementos, invertir en sistemas y políticas de cuidado integrales y sostenibles, garantizar el financiamiento climático con enfoque de género y cuidados y fortalecer las capacidades estatales para implementar políticas públicas que pongan la vida y los ecosistemas en el centro del desarrollo.

El primer capítulo de este documento aborda el cuidado como una inversión estratégica, reconociendo que la organización social del cuidado es un pilar del desarrollo económico y social. Los sistemas nacionales de cuidados pueden generar empleo, mejorar la participación laboral de las mujeres y contribuir a sociedades más igualitarias. El reconocimiento del trabajo de cuidados, remunerado y no remunerado, debe reflejarse en el diseño de los sistemas fiscales y en la asignación presupuestaria. La FfD4 ofrece una oportunidad para visibilizar esta agenda como parte fundamental de una economía centrada en la sostenibilidad de la vida.

El segundo capítulo se centra en los presupuestos con enfoque de género (PEG) y la fiscalidad inclusiva como herramientas para transformar la distribución de recursos y lograr un mayor impacto en la reducción de la desigualdad. A pesar de importantes avances en varios países de América Latina y el Caribe, persisten desafíos estructurales como la dependencia de impuestos regresivos, la baja presión tributaria y la limitada inversión en políticas para la igualdad. Este capítulo recoge experiencias innovadoras de la región y propone rutas para consolidar una fiscalidad feminista que contribuya a la redistribución del poder y la riqueza, reforzando la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

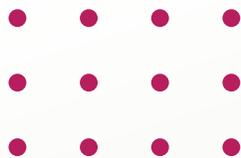
El tercer capítulo ofrece un análisis feminista del endeudamiento como forma de explotación contemporánea que impacta de forma diferenciada a las mujeres, limitando la inversión social y condicionando la soberanía económica de los Estados. El creciente peso del servicio de la deuda, combinado con el debilitamiento de la capacidad fiscal, restringe el espacio político para financiar la igualdad de género. Este análisis incluye propuestas orientadas a promover la transparencia en la contratación de deuda, priorizar el gasto social y fortalecer mecanismos multilaterales de alivio de deuda con enfoque de derechos.

El cuarto capítulo examina el comercio internacional desde una perspectiva de género y justicia climática, subrayando que los actuales modelos de integración económica y liberalización comercial tienden a profundizar desigualdades estructurales. La expansión de monocultivos y las cadenas globales de producción afectan desproporcionadamente a mujeres rurales, campesinas e indígenas, al mismo tiempo que agravan las crisis ambientales. El capítulo propone incorporar cláusulas de género en acuerdos comerciales, promover políticas de comercio justo e integrar el enfoque de género en los fondos climáticos y ambientales.

Este documento busca, por tanto, contribuir al debate regional e internacional en torno a cuatro ejes centrales: los sistemas de cuidado como motor de igualdad, los presupuestos con enfoque de

género y la justicia fiscal como herramientas redistributivas, el análisis crítico del endeudamiento desde una perspectiva feminista y la necesidad de reconfigurar el comercio internacional para que promueva la sostenibilidad y la igualdad. Se trata de una apuesta colectiva para recoger visiones desde la sociedad civil que articula evidencias, propuestas y demandas surgidas de experiencias feministas en la región.

En conclusión, este documento afirma que el financiamiento para la igualdad de género no es una cuestión técnica ni sectorial, sino un componente esencial de la justicia económica y la democracia. Hacer de la igualdad de género un objetivo transversal en la arquitectura fiscal y financiera global requiere voluntad política, marcos normativos robustos, participación efectiva de la sociedad civil y alianzas transformadoras. La FfD4 representa una ocasión clave para reorientar las reglas del sistema financiero internacional hacia la sostenibilidad de la vida, la redistribución del poder y la construcción de sociedades más igualitarias, solidarias y resilientes.



# 01.

## Financiar los cuidados

- Cecilia Alemany
- Julio Bango
- Jorge Campanella
- Laura Pérez Castaño

**Este capítulo aborda la necesidad de establecer modelos de financiamiento sostenibles, innovadores y corresponsables para los sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. La persistencia de un modelo de organización social del cuidado que invisibiliza su aporte económico y lo recarga sobre los hogares - principalmente sobre las mujeres- genera costos sociales, económicos y democráticos crecientes.**

Pero ¿cómo se financia? ¿quién financia y con qué instrumentos se impulsa la expansión de sistemas integrales de cuidados?

No se trata solo de cubrir brechas: se trata de construir un nuevo pacto social y fiscal que reconozca al cuidado como un bien público, que movilice recursos de todos los niveles de la administración (nacional, subnacional y local) y que articule instrumentos tradicionales con mecanismos innovadores como impuestos etiquetados, bonos sociales, regalías, fondos tripartitos y canjes de deuda por cuidados.

Este análisis se desarrolla frente a los debates de la 4ª Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD4), que convoca a reformar la arquitectura financiera para que sea funcional a los ODS. En este marco, los sistemas de cuidado deben posicionarse como una inversión estratégica y transformadora para nuestras sociedades.

## 1.1 La creciente necesidad de sistemas integrales de cuidados en la región

**La organización social del cuidado determina cómo las sociedades siguen asignando el trabajo y la responsabilidad del cuidado entre las familias, la comunidad, el Estado y el mercado, perpetuando profundas desigualdades de género. En América Latina y el Caribe, la pandemia del COVID 19 ha tenido como corolario la intensificación del trabajo no remunerado y retrocesos en la participación de las mujeres en el mercado laboral (CEPAL, 2021b), especialmente para aquellas mujeres con mayores cargas de cuidados.**

Esta situación puede objetivarse en dos aspectos relevantes: los cambios en las dinámicas del empleo y los ingresos en las mujeres, así como el aumento sostenido de la pobreza global.

Por una parte, la recuperación del empleo post pandemia está caracterizada por el incremento de puestos de trabajo en el sector informal (OIT, 2023) en la mayoría de los países de la región. En el caso de algunos explica más de la mitad de dicho crecimiento, llegando a extremos como Ecuador con 95 %, seguido por Argentina (78 %), Bolivia (77 %), República Dominicana (74 %) y México (65 %). Los elevados niveles de informalidad son más altos entre las mujeres, lo que

impone serios límites a su capacidad de contribuir a la seguridad social y las expone a condiciones de precariedad laboral y falta de derechos, lo que contribuye a la feminización de la pobreza.

Otro aspecto relacionado a la dinámica del mercado de trabajo con incidencia en los cuidados es la extensión de las jornadas de trabajo. Según OIT (2024), los datos para la región muestran que, a pesar de tener que asumir esta “segunda jornada” que les imponen las tareas de cuidado, las jornadas laborales de las mujeres no son mucho más cortas que las de los hombres. Por ejemplo, en Panamá y El Salvador, la diferencia no llega a las 4 horas semanales, en tanto en Brasil, Chile y República Dominicana la diferencia es inferior a las 5 horas.

La dinámica de los ingresos laborales incide de manera relevante en los niveles de pobreza y su evolución, dado su peso en el total de los ingresos familiares. Las políticas que faciliten la formalización del empleo y combatan la informalidad son esenciales, ya que, en muchos casos, el acceso a las prestaciones y a los beneficios sociales (por ejemplo, a licencias maternales remuneradas o pensiones contributivas) está condicionado por el acceso al trabajo remunerado formal.

Un aspecto a destacar es el fenómeno, cada vez más consolidado a nivel global, de los ‘trabajadores y trabajadoras pobres. Según plantea Olivier De Schutter, relator especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, en su informe a la Asamblea General de Naciones Unidas, antes de la pandemia del COVID19, a nivel mundial el 21 % de las personas trabajadoras estaban en situación de pobreza, percibiendo menos de 3,10 dólares al día; y el 8 % se encontraban en situación de pobreza extrema, percibiendo menos de 1,90 dólares al día. Esto representaba un total de 712 millones de personas trabajadoras en esta situación.

La explicación del llamado “auge de los trabajadores pobres” a los que refiere De Schutter se explica por un conjunto de causas estructurales y coyunturales, entre las que se pueden destacar:

- **El estancamiento de los salarios reales** debido al alza de la inflación (OIT 2022) registrada desde 2022.
- **El descenso del porcentaje que representan los salarios en el producto interno bruto (PIB):** el porcentaje que representa el trabajo en el PIB está descendiendo desde la década de 1980 en las distintas regiones, tanto en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estados Unidos y China como en los países en vías de desarrollo de África y América Latina.
- La pérdida de poder de negociación de los sindicatos ante procesos de globalización y automatización, vinculada al punto anterior.

- **La persistente brecha salarial de género** en 2019, las mujeres ganaban en promedio el 73 % del salario de los hombres en países de ingresos altos y medios, cifra que descendía al 61 % en países de ingresos medios-bajos y al 43 % en países de ingresos bajos.

De esta forma se hace aún más evidente la necesidad de cambios profundos en la organización social de los cuidados. Esta transformación debe garantizar condiciones que permitan a las mujeres completar sus trayectorias educativas, acceder a trabajo decente, participar en la vida política, social y cultural o disfrutar su derecho al tiempo libre.

## 1.2 El imperativo de la sostenibilidad financiera en la implementación de los sistemas y políticas de cuidados

Al igual que sucede con el resto de los componentes que forman parte de la matriz de protección social, las políticas de cuidados deben apoyarse, desde su diseño, en modelos de financiamiento que aseguren su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Esta tarea supone abordar complejidades y desafíos específicos, ya que los cuidados involucran de forma directa a toda la población en alguna etapa del ciclo de su vida. También implica pensar en quienes demandan o necesitan cuidados garantizando de forma progresiva su acceso a los servicios y atenciones requeridas, así como en quienes realizan las tareas de cuidar, asegurando adecuadas condiciones de trabajo y garantizando sus derechos laborales (ONU Mujeres, 2021a).

Ante estos desafíos, los países de la región vienen desarrollando progresivamente el despliegue de políticas y programas bajo el enfoque de la creación de sistemas de cuidado, definidos como: *“el conjunto de acciones encaminadas a concretar una nueva organización social de los cuidados con la finalidad de cuidar, asistir y apoyar a las personas que lo requieran, así como reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados que hoy realizan mayoritariamente las mujeres”* (CEPAL y ONU Mujeres, 2022).

Asegurar el financiamiento de los sistemas integrales de cuidado implica cubrir todos sus componentes clave:

- La **ampliación de la oferta de servicios de cuidados**, con estándares de calidad aplicables tanto al sector público como al privado.
- La **formación y profesionalización del personal de cuidado**, que dignifique esta labor y asegure calidad en la atención.

- La **gestión de información y conocimiento**, que fortalezca la toma de decisiones, el monitoreo y la transparencia.
- Las **políticas de comunicación**, que fomenten la corresponsabilidad entre géneros y generen una cultura social que valore el cuidado como derecho.

Estos componentes deben ser financiados desde una lógica de planificación intersectorial y con una **mirada territorial y multinivel**, articulando el financiamiento nacional, subnacional y local. La sostenibilidad de los sistemas de cuidado exige, por tanto, una **relación fiscal y política entre niveles de gobierno que combine coherencia normativa, asignación de competencias y recursos suficientes**.

En este sentido, se articulan con las recomendaciones de la publicación *Local Government Finance is Development Finance* (UNCDF y CGLU, 2024), que subraya que la transformación social y económica sostenible exige una arquitectura financiera que funcione para los gobiernos locales. El informe identifica cinco elementos para avanzar en este objetivo: transferencias fiscales intergubernamentales, ingresos propios locales, acceso a mercados de capital nacionales, fondos de inversión adaptados a las ciudades y mecanismos de garantía globales.

Estos instrumentos pueden ser adoptados, adaptados o integrados dentro de los marcos nacionales para fortalecer el papel de los gobiernos subnacionales como actores esenciales en la provisión de cuidados.

Asimismo, la construcción de sistemas integrales de cuidados debe ir anclada a una gobernanza corresponsable, con mecanismos de coordinación intergubernamental, incentivos financieros para la inversión local en cuidados y marcos normativos que habiliten a los territorios a jugar un rol activo en la expansión y sostenibilidad de los servicios de cuidado.

## LOS BENEFICIOS DE LA INVERSIÓN EN CUIDADOS

La búsqueda del modelo de financiamiento para la construcción de sistemas integrales de cuidados en la región no puede verse desde una perspectiva aislada, sino que debe enmarcarse en la discusión más general del financiamiento de la matriz de protección social en su conjunto, esto es, del financiamiento con vistas a la universalización de la protección social, es decir los sistemas educativos, de salud y seguridad social, así como los cuidados.

Existe una interdependencia entre los sistemas de cuidados y los pilares de la matriz de protección social.

- **Cuidados y educación:** La apuesta por el cuidado durante la primera infancia favorece el adecuado desarrollo integral de los niños y las niñas en edades tempranas, contribuye a su autonomía, mejora sus capacidades cognitivas y su desempeño en la etapa escolar. La apuesta por el cuidado en la primera infancia hace más eficiente la inversión en educación de la niñez y adolescencia y mejora las oportunidades de desarrollo, la productividad y los ingresos personales a lo largo de la vida (Kagan, 2013; Heckman *et al.*, 2010; ONU Mujeres e INMUJERES, 2021).
- **Cuidados y salud:** El cuidado de personas mayores y/o personas con discapacidad en situación de dependencia genera ahorros en gastos de salud, al reducir las hospitalizaciones, evitando la sobrecarga de los sistemas de salud y permitiendo hacer inversiones más eficientes.
- **Cuidados, empleo y seguridad social:** El incremento de la oferta de servicios de cuidados genera las condiciones para mejorar la autonomía económica de las mujeres, ya que permite disminuir la carga de trabajo de cuidados no remunerados en sus hogares. Esto contribuye a eliminar una de las principales barreras estructurales que limitan su acceso al mercado de trabajo. Sobre la base de estudios previos de ONU Mujeres, y de acuerdo con el informe elaborado por Alemany *et al* (2024) publicado por el T20 durante la presidencia del G20 de Brasil, invertir en cuidados genera beneficios concretos y medibles para la economía, el empleo y la cohesión social.

### Los impactos directos de la inversión en cuidados

1. Las inversiones en desarrollo humano a través del cuidado infantil aumentan las oportunidades educativas y sanitarias, actuales y futuras, de los niños y niñas, su productividad a lo largo de la vida y sus ingresos.
2. Mejoran el desarrollo y las oportunidades laborales de las personas con discapacidad y dependencia.
3. La regularización de los trabajos informales de cuidados remunerados mejora el acceso a derechos y las condiciones de las personas trabajadoras, aumentando el consumo y los ingresos fiscales.
4. Aumenta la participación de las mujeres en el mercado laboral formal. Esto también contribuye a reducir la feminización de la pobreza y a lograr una sociedad más integrada con menores riesgos económicos y sociales, así como mayor resiliencia al cambio climático.



5. La profesionalización de las personas trabajadoras del cuidado impacta en la calidad de los servicios de cuidado y en las futuras oportunidades laborales de las mujeres y los grupos marginados.
6. Aumenta la contribución de las personas trabajadoras del cuidado a los sistemas de seguridad social y su propio acceso a los servicios de cuidados.
7. Redistribuye las horas que ocupan las mujeres en el trabajo de cuidados, liberando tiempo para que ellas puedan aprender, desarrollar actividades productivas y de otra índole, así como ejercer la participación ciudadana y política.
8. Reduce potencialmente los costos de los sistemas de salud.
9. El reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerados como una contribución genuina a la economía y a la sociedad aumenta la corresponsabilidad y el ingreso nacional en la medida que se reconozca como parte del PIB.
10. Contribuye a reducir la pobreza, el hambre y las desigualdades.

**Fuente:** Alemany, Cecilia et al: *Rethinking the Care Economy for a Just Transition in Latin America*. T20 Policy Brief, Presidencia del G20 de Brasil (pág.12).

Estos efectos no solo muestran la rentabilidad social y económica de invertir en cuidados, sino que también refuerzan la necesidad de diseñar sistemas de financiamiento estables, progresivos y corresponsables.

## 1.3 Los desafíos de cobertura para la región

ONU Mujeres está apoyando a 17<sup>1</sup> países de la región en el proceso de diseñar e implementar políticas y sistemas de cuidado, tanto a nivel nacional como subnacional (estadales, provinciales y locales). Uno de los elementos relevantes de dicho proceso es la identificación, por una parte, de las demandas de cuidado y, por el otro, de la oferta de servicios que se dispone para su atención; en síntesis, se trata de identificar las brechas actuales y futuras de cuidado que deben enfrentar los países.

---

1 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En los últimos cinco años ONU Mujeres ha apoyado el trabajo de estimación de brechas de cuidado tanto a nivel nacional (México, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Chile); como a nivel estadual o provincial (Estado de Puebla en México y las provincias de El Chaco y del Neuquén en Argentina) y a nivel municipal en trece municipios de la Provincia del Neuquén de Argentina y en el Municipio de Belém del Estado de Pará de Brasil<sup>2</sup>.

Básicamente, los ejercicios se han concentrado en un subconjunto del universo total de población que necesita o demanda cuidados, ya que abarca principalmente a la población en situación de dependencia<sup>3</sup> y a la primera infancia, con foco en la franja de niños y niñas de 0 a 3 años inclusive. Las estimaciones se realizaron siempre con un horizonte de 10 años aproximadamente, lo que ha permitido incorporar la dinámica demográfica proyectada en cada país, la que, en todos los casos analizados, muestra una disminución del peso relativo de las edades más jóvenes en el total de la población, a cambio de un aumento de las edades mayores.

Por el otro lado, para la estimación de la oferta existente se recopiló información exclusivamente de cobertura de servicios de cuidados en instituciones, de forma tal que; (a) para el caso de la primera infancia se consideró la cobertura en centros infantiles (jardines, maternales, parvularios, etc.); (b) para la población en situación de dependencia severa se tomó en cuenta la cobertura en establecimientos de larga estadía (hogares, residenciales, etc.); (c) en tanto que para la población en situación de dependencia leve-moderada se consideró la cobertura en centros diurnos o de día. La estimación de la oferta resulta ser conservadora ya que no se incluye el cuidado en domicilio en ningún caso.

Con base en las estimaciones de demanda y oferta, fue posible identificar las brechas y vacíos a cubrir en cada población. Seguidamente, se presentan los resultados de las estimaciones que arrojan los estudios realizados a nivel nacional en algunos países de América Latina y el Caribe.

Los datos resultan bastante elocuentes y muestran una cobertura muy baja de cuidado en instituciones para la población en situación de dependencia, abarca casi la totalidad de ella independientemente del nivel de severidad. Algo similar sucede con el primer tramo de edades (0 y 1 año) en la primera infancia, aunque la situación mejora en el segundo tramo (2 y 3 años) en algunos de los países analizados.

Es razonable esperar que esta situación de partida de escasa o casi nula cobertura de cuidados en instituciones para la población en situación de dependencia, para las niñas y niños más pequeños y algo superior en el caso de quienes tienen 2 y 3 años, se repita de forma similar en el resto de los países de la región, lo que muestra la magnitud del desafío que deben enfrentar para atender las necesidades de cuidado en los próximos años.

---

2 Se encuentra en procesos estudios similares para los casos de Honduras y Guatemala a nivel nacional.

3 En este caso se abarca tanto a la población que pierde parcialmente o de forma severa su autonomía por efecto del envejecimiento o a personas con discapacidad en una situación similar.

**Cuadro 1. Estimación de brechas de cobertura de cuidados a nivel nacional. Países seleccionados**

País	Año de estimación	Brechas estimadas de cobertura			
		Primera infancia		Población en situación de dependencia [1]	
		0 y 1 año	2 a 3 años	Leve-moderada	Severa
Paraguay	2022	99,8 %	91,5 %	100,0 %	99,0 %
Perú	2021	95,0 %	55,0 %	100,0 %	99,9 %
Panamá	2020	99,4 %	95,5 %	100,0 %	99,9 %
Chile	2023	n/a	n/a	96,4 %	96,3 %
El Salvador	2024	n/a	n/a	98,0 %	95,0 %
México [2]	2020	94,0 %	53,0 %	100,0 %	99,9 %

**Fuente:** Elaboración propia con base en escenarios simulados en estudios de costeo realizados por ONU Mujeres en cada país. Bango, Julio y Campanella, Jorge (2021, 2023<sup>a</sup>, 2023<sup>b</sup>, 2024, 2025) y Filgueira, Fernando (2020a y 2020b).

**NOTAS:** (n/a; no aplica). Indica que el estudio no abarcó dicha población.

[1] En los casos de Paraguay y Panamá, las estimaciones de brechas en población en situación de dependencia corresponden a población de 65 años y más; en tanto que para Chile, Perú y México corresponde a mayores de 60 años y en El Salvador a mayores de 18 años.

[2] La estimación de brechas en primera infancia fue en los tramos de 0 a 2 años y 3 años.

## 1.4 Las necesidades de financiamiento; evidencia recogida en países de la región

**Complementando las estimaciones de brechas de cuidado, y como parte del apoyo que ONU Mujeres brinda a países de la región, se realizaron estudios con estimación de costos e impactos económicos directos de la expansión de servicios de cuidado para, progresivamente, ir cerrando las brechas de atención identificadas.**

Para ello, ONU Mujeres (2022b) ha puesto a disposición de los gobiernos nacionales y locales una metodología, basada en la adaptación de herramientas y desarrollos metodológicos recientes<sup>4</sup>,

4 Una primera metodología fue desarrollada por la Universidad Técnica de Estambul, el Centro de Estudios de la Mujer en Ciencias, Ingeniería y Tecnología (ITU WSC-SET) y el Instituto Levy de Economía con el apoyo de OIT, PNUD y ONU Mujeres, se aplicó para calcular el impacto que la inversión pública en servicios de cuidado en Estambul tendría sobre el empleo, la igualdad de género y la reducción de la pobreza en Turquía (İlkaracan *et al.*, 2015).

Posteriormente en el año 2021 ONU Mujeres y OIT desarrollan una herramienta metodológica (ONU Mujeres y OIT, 2021), denominada *Guía para las inversiones públicas en la economía del cuidado*.

para la estimación de los costos e impactos económicos de servicios de cuidados en la expansión de la cobertura de cuidados a personas que requieren apoyos para la vida diaria, incluyendo personas mayores, con discapacidad, primera infancia y niños y niñas en edad escolar.

Desde el año 2020 se ha aplicado dicha metodología, o se está en proceso de hacerlo, en diez países de la región (ver detalle en el Cuadro 2), adaptándola para que pueda ser utilizada tanto a nivel nacional, como subnacional (Estados, provincias o municipios).

**Cuadro 2. Listado de países con estudios de costos e impactos de la expansión de servicios de cuidados.**

Países	Año de realización	Estado	Nivel	Poblaciones abarcadas por el estudio		
				Primera Infancia	Infancia	Población Dependiente
México	2021	Finalizado	Nacional	n/a	n/a	60 y más años
México	2021	Finalizado	Estadual (Puebla) (Nuevo León)	0-5 años	n/a	60 y más años
Panamá	2021	Finalizado	Nacional y municipal [i]	0-4 años	n/a	65 y más años
Perú	2022	Finalizado	Nacional	0-2 años	n/a	60 y más años
Paraguay	2022	Finalizado	Nacional	3-4 años	n/a	n/a
Paraguay	2022	Finalizado	Distrital [ii]	n/a	n/a	Universo total
Argentina	2023	Finalizado	Municipal [iii]	0-3 años	6-12 años	6-15 años
Brasil	2024	Finalizado	Municipal [iv]	0-5 años	6-10 años	n/a
El Salvador	2024	Finalizado	Nacional	n/a	n/a	18 y más años

<b>Chile</b>	2025	Finalizado	Nacional	n/a	n/a	60 y más años
<b>Honduras</b>	En curso		Nacional	0-5 años		65 y más años
<b>Guatemala</b>	En curso		Nacional	Sin definir	Sin definir	Sin definir

**Fuente:** Elaboración propia en base a los estudios de costeo realizados por ONU Mujeres en cada país: Bango, Julio y Campanella, Jorge (2021, 2023a, 2023b, 2024, 2025); Bango, Julio *et al.* (2021, 2022); Caballero, Karina y Galindo, Luis Miguel (2023) y Filgueira, Fernando (2020a y 2020b).

**NOTAS:** [i] Corregimiento de Juan Díaz incluyendo a personas con discapacidad visual en situación de dependencia.

[ii] 4 Distritos: Santa Rosa del Aguaray del departamento de San Pedro, Villeta de Central, San Juan Nepomuceno de Caazapá y Mariscal Estigarribia, Departamento de Boquerón.

[iii] 13 Municipios de la Provincia del Neuquén (ONU Mujeres, 2023c): Aluminé, Andacollo, Añelo, Centenario, Neuquén capital, Picún Leufú, Piedra del Águila, Plaza Huincol, Rincón de los Sauces, San Patricio del Chañar, San Martín de los Andes, Villa El Chocón y Zapala.

[iv] Municipio de Belén del Estado de Pará.

Además de estos estudios, utilizando la herramienta metodológica desarrollada por ONU Mujeres y la OIT en 2021<sup>5</sup>, que permite identificar las deficiencias de cobertura en los servicios de cuidado (incluyendo la salud pública, los cuidados de larga duración, el cuidado y la educación de la primera infancia, y la educación primaria y secundaria), estimar los costos de las inversiones y del gasto público necesarios para superarlas y evaluar los beneficios sociales, laborales y fiscales que estas inversiones generarían a corto y largo plazo, se realizaron ejercicios de costeo en 5 provincias de Argentina: **Chaco y Santa Fe** (ONU Mujeres, 2023a y 2023b) y **Buenos Aires, La Rioja y Neuquén** (ONU Mujeres y Asociación Civil Lola Mora, 2023a, 2023b y 2024).

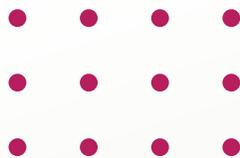
Para su aplicación, es necesario definir, entre otros elementos, los servicios de cuidados a ser utilizados, los criterios de priorización de la población a atender y la progresividad en que se irán cerrando las brechas de cobertura durante el horizonte definido. Con la incorporación de estos elementos a la herramienta es posible simular diferentes escenarios, lo que resulta de utilidad en el diseño de políticas y programas de cuidado, ya que permite generar escenarios de expansión con base en parámetros de progresividad y de la cobertura y tipos de servicios

5 ONU Mujeres y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (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.

de cuidado, estimando los costos y los potenciales efectos directos en la generación de empleo y los ingresos fiscales que dicha actividad generaría.

Dentro de los estudios nacionales, al seleccionar dos de las poblaciones relevantes -personas mayores en situación de dependencia y primera infancia-, se plantean dos posibles escenarios de progresividad de aumento de la cobertura de cuidados: (a) cerrar el 50 % de la brecha estimada; (b) cerrarla por completo (100 %), o sea alcanzar la universalización en la cobertura. Estos escenarios permiten tener una aproximación a la necesidad de financiamiento o esfuerzo necesario para alcanzar dichos objetivos de cobertura de servicios de cuidado.

En los cuadros siguientes se presentan los resultados de los dos escenarios de expansión de servicios de cuidados. El primero corresponde al caso de la población mayor en situación de dependencia en cuatro de los países donde se hizo un estudio a nivel nacional.



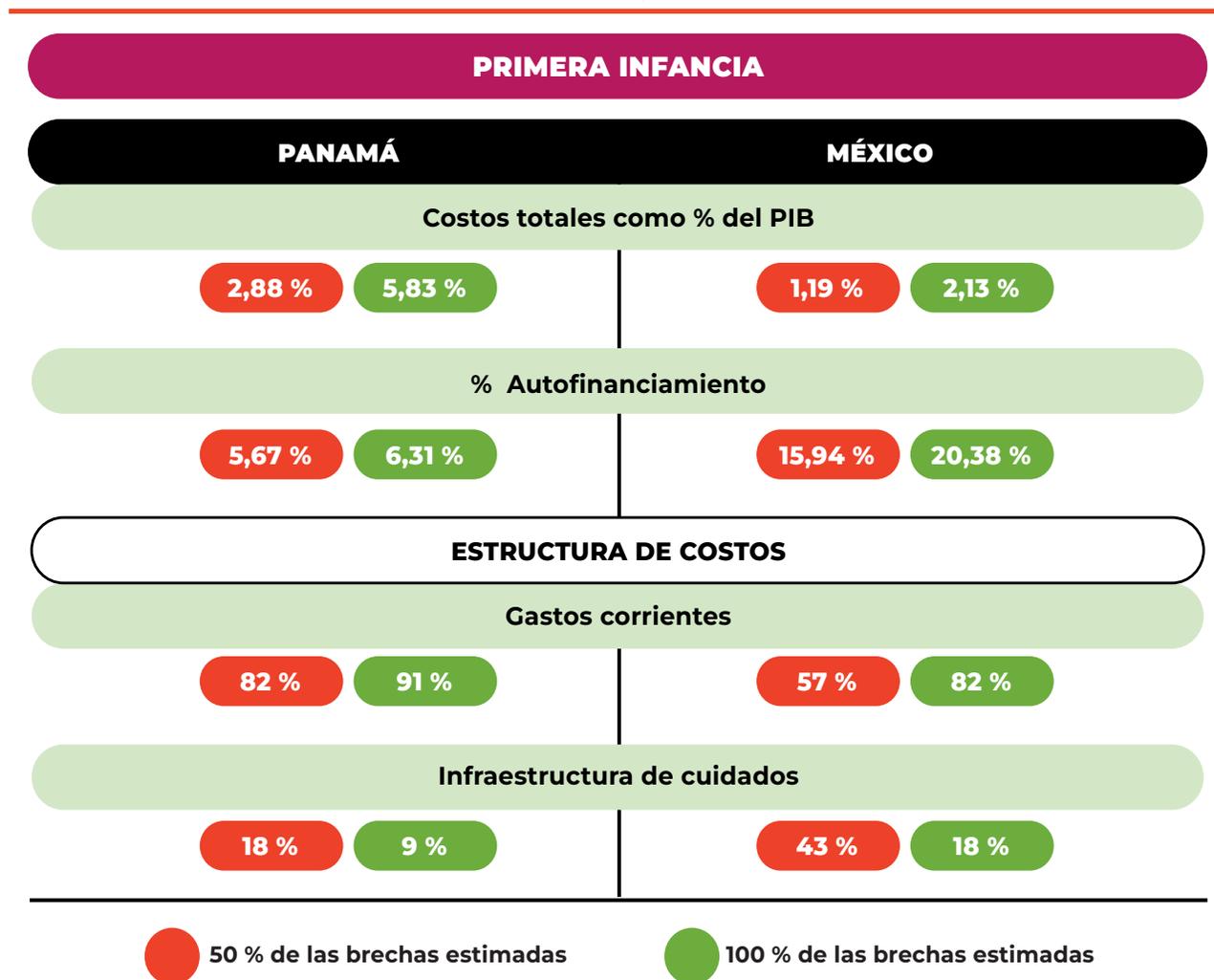
**Figura 1. Resultados de estimaciones de expansión de la cobertura de servicios de cuidado (50 % y 100 % de las brechas estimadas). Países seleccionados**



Fuente: Elaboración propia con base escenarios simulados en estudios de costeo realizados por ONU Mujeres en cada país: Bango, Julio y Campanella, Jorge (2021, 2024, 2025) Bango, Julio et al. (2021); y Filgueira, Fernando (2020a y 2020b).

El segundo cuadro corresponde a la expansión de servicios de cuidado institucional para la primera infancia. En este caso muestra los resultados de los dos escenarios de expansión de la cobertura de Panamá y México.

**Figura 2. Resultados de estimaciones de expansión de la cobertura de servicios de cuidados (50 % y 100 % de las brechas estimadas) en Panamá y México**



**Fuente:** Elaboración propia con base en escenarios simulados en estudios de costeo realizados por ONU Mujeres en cada país: Bango, Julio *et al.* (2021); Bango, Julio y Campanella, Jorge (2021) y Filgueira, Fernando (2020a y 2020b).

En el caso de personas mayores en situación de dependencia, las estimaciones se realizaron con base en la expansión de cobertura tanto de servicios en instituciones como a domicilio. El cuadro muestra que el mayor peso de los servicios institucionalizados está en el caso de El Salvador, en tanto México se encuentra en el extremo opuesto con mayor participación de los cuidados a domicilio. Esta diferente composición de la oferta debe tomarse en cuenta al momento de interpretar los resultados ya que incide en ellos. En efecto, la evidencia recogida en los trabajos

muestra que los cuidados a domicilio tienen un costo inferior a los cuidados en instituciones, en particular a los de larga estadía<sup>6</sup>.

Por su parte, en el caso de la primera infancia, la expansión de cobertura en ambos países se simuló con base en servicios prestados por instituciones; jardines o centros infantiles. Si bien en apariencia los resultados son más comparables que en el caso anterior, existen algunas diferencias a tener en cuenta relativas a la cantidad de horas de atención, los perfiles de los recursos humanos, el tamaño de los centros, etc. que afectan a los resultados finales.

## HALLAZGOS RELEVANTES

De la evidencia recogida en los estudios de ONU Mujeres es posible extraer algunos hallazgos relevantes:

- a.** Con un esfuerzo equivalente a aproximadamente a **0,33 % del PIB de cada país sería posible cerrar el 50 % de la brecha estimada de cobertura para la población mayor en situación de dependencia**. Y con un poco menos de un 1 % del PBI, sería posible cerrarla por completo. En países que priorizan el cuidado a domicilio, como el caso de México, el esfuerzo podría ser menor dada la menor inversión por persona usuaria respecto a los cuidados en instituciones.
- b.** Para **cerrar las brechas en primera infancia, los esfuerzos pueden resultar mayores** y dependen mucho del punto de partida. En países con niveles razonables de cobertura actual, como el caso de México o Uruguay, los esfuerzos financieros pueden ubicarse en el entorno del 1 % del PBI para alcanzar a cerrar el 50 % de la brecha de cobertura, mientras que para lograr la cobertura total requeriría alrededor de un 2 % de PBI. No obstante, cuando los puntos de partida son de niveles de cobertura muy bajos la inversión necesaria es mayor, como es el caso por ejemplo de Panamá, donde las necesidades de inversión se ubican en el entorno del 3 % del PBI para alcanzar al 50 % de la primera infancia<sup>7</sup>.
- c.** En ambos casos, una parte significativa de **los esfuerzos financieros retornaría bajo la forma de recaudación de impuestos directos e indirectos**. Las simulaciones realizadas muestran que, en el caso de la atención a personas mayores en situación de

---

6 Cabe aclarar que en la diferencia de costos entre los tipos de servicios inciden varios factores adicionales al señalado, como, por ejemplo, la cantidad de recursos humanos que trabajan y sus perfiles, la intensidad de la atención brindada (carga horaria), los materiales e insumos empleados, etc.

7 Además de los puntos de partida, debe considerarse otros elementos que inciden en los costos como, por ejemplo, la extensión del horario del servicio prestado en los Centros, las edades a cubrir, siendo que la atención de niños y niñas más pequeños resulta más costosa, entre otros factores.

dependencia, la tasa de autofinanciamiento —es decir, los ingresos fiscales generados por la expansión del servicio— puede variar entre un 5 % del total invertido (como ocurre en El Salvador), hasta casi un 30 % en modelos más consolidados como el de México. En cuanto a la inversión en primera infancia, los retornos fiscales son similares en el caso de Panamá y levemente inferiores para el caso de México, reflejando diferencias en estructura tributaria, formalidad del empleo y composición del gasto<sup>8</sup>.

- d. Por último, en todas las estimaciones de expansión de servicios para ambos tipos de población realizadas, **el peso de la inversión en infraestructura casi siempre se ubica en el entorno del 20 %**. Desde una perspectiva de gestión pública, este dato puede resultar relevante al momento de pensar en posibles fuentes de financiamiento para la ampliación de cobertura ya que podría ser financiada con fondos provenientes de endeudamiento con la banca de desarrollo regional o internacional.

Utilizar deuda para financiar infraestructura, y no gasto corriente, responde a un **principio básico de sostenibilidad fiscal**: evitar que las obligaciones financieras futuras recaigan sobre presupuestos ordinarios destinados a la operación diaria de los sistemas de cuidado. En cambio, al asignar la deuda a obras como centros de cuidados, servicios móviles o equipamiento comunitario se genera un activo público que fortalece las capacidades estatales de manera estructural, sin comprometer los recursos destinados al funcionamiento regular del sistema.

## NOTA ACLARATORIA SOBRE LOS COMPONENTES CONSIDERADOS EN LOS EJERCICIOS DE COSTOS

Los resultados presentados permiten dar idea u orden de magnitud del financiamiento requerido para la expansión de servicios de cuidado en países de la región. No obstante, cabe remarcar algunas limitaciones para tener en cuenta:

- a. Corresponden a un subconjunto de la población objetivo total que requiere cuidado en cada país. En efecto, para el caso de las personas en situación de dependencia, se tomó solamente a las personas mayores, dejando de lado principalmente a las personas con discapacidad en situación de dependencia. Por otra parte, sólo está considerada la primera infancia en sus edades más tempranas, quedando fuera los resultados referidos al cuidado de los niños y niñas de 4 años y más.

---

8 Claramente, los retornos por impuestos dependerán de la estructura tributaria de cada país, como de los niveles de formalización de los empleos que sean creados por la expansión de los servicios de cuidado, como de la porción de los ingresos que las personas empleadas gasten en consumo, bajo el supuesto que lo hagan en comercios formales. Adicionalmente, en el caso de México se tomaron los efectos indirectos que incrementan el porcentaje de autofinanciamiento.

- b.** En el caso de las personas en situación de dependencia, varían según la combinación de servicios seleccionados entre los brindados por instituciones y a domicilio y, en estos últimos, la cantidad mensual de horas de atención, así como de los criterios de priorización utilizados por niveles de dependencia en cada estudio. Lo mismo sucede en primera infancia, donde la intensidad en horas de la atención simulada o las edades priorizadas también influyen.
- c.** Los ejercicios de estimación de costos realizados se centraron exclusivamente en el componente de servicios. Si bien este componente es el que tiene un mayor peso en términos del esfuerzo financiero no es el único a considerar, ya que se requiere invertir también en los componentes de formación, regulación, gestión de la información y conocimiento y transformación cultural.

Un ejemplo de cómo estos componentes se reflejan en la distribución presupuestal es el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay, una de las primeras experiencias a nivel regional. Durante la fase inicial de su implementación (Período 2016-2020), se observó que los componentes **distintos del servicio constituyeron aproximadamente el 10 % del presupuesto total del SNIC.**



**Cuadro 3. Evolución de presupuesto incremental del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay como % del PIB y peso relativo de los componentes**

	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<b>Total incremental</b>	<b>100 %</b>					
<b>Aumento de cobertura de servicios de cuidado</b>	<b>82 %</b>	<b>90 %</b>	<b>87 %</b>	<b>90 %</b>	<b>92 %</b>	<b>89 %</b>
Expansión de los servicios existentes para la primera infancia	55 %	49 %	45 %	44 %	50 %	48 %
Creación de servicios innovadores	9 %	9 %	9 %	8 %	7 %	8 %
<b>Subtotal Primera Infancia</b>	<b>65 %</b>	<b>58 %</b>	<b>54 %</b>	<b>53 %</b>	<b>57 %</b>	<b>56 %</b>
Servicios para personas con dependencia severa	16 %	28 %	29 %	34 %	33 %	30 %
Servicios de personas con dependencia leve – moderada	2 %	5 %	4 %	3 %	3 %	3 %
<b>Subtotal Dependencia</b>	<b>18 %</b>	<b>32 %</b>	<b>33 %</b>	<b>37 %</b>	<b>35 %</b>	<b>33 %</b>
<b>Formación de personas que cuidan</b>	<b>3 %</b>	<b>2 %</b>	<b>4 %</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>	<b>3 %</b>
Atención a la primera infancia	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	1 %
Atención a la dependencia	1 %	1 %	3 %	3 %	2 %	2 %
<b>Regulación, generación de I+D y comunicación</b>	<b>15 %</b>	<b>8 %</b>	<b>9 %</b>	<b>7 %</b>	<b>6 %</b>	<b>8 %</b>
<b>Incremental como % del PIB</b>	<b>0,06 %</b>	<b>0,13 %</b>	<b>0,13 %</b>	<b>0,17 %</b>	<b>0,21 %</b>	

Fuente: Sistema de Cuidados Uruguay. Balance y desafíos 2015 – 2020.

## 1.5 Financiamiento de sistemas de cuidados: el rol de los fondos solidarios

Una vez estimada la magnitud del esfuerzo financiero requerido para avanzar en la cobertura de servicios de cuidado para la población que los necesita, corresponde analizar de qué forma o cuáles pueden ser los instrumentos más adecuados para su financiamiento, teniendo presente las restricciones fiscales que enfrentan todos los países de América Latina y el Caribe.

El contexto actual es particularmente desafiante en los países de la región lo que agrega complejidades a la tarea de encontrar el financiamiento para los cuidados (CEPAL, 2021a). En el último quinquenio en la región se han agudizado los problemas de restricciones estructurales en el espacio fiscal, fruto de un aumento del déficit, con caída de los ingresos tributarios y el aumento del gasto público. A ello se agregan el mayor peso de los pagos en los servicios de deuda pública por el aumento de las tasas de interés internacionales; la volatilidad de los precios de los bienes comercializados por los países de la región (básicamente productos primarios y las materias primas), de los que dependen en buena medida los ingresos públicos (Galindo y Lorenzo, 2023).

Ahora bien, en la región, casi todos los países se encuentran en fases muy iniciales de los procesos de implementación de las políticas y sistemas de cuidados y los modelos de financiamiento prevalentes se basan en mecanismos *ex post*, ya que la financiación ocurre una vez que se ha presentado la necesidad de cuidado. Mayoritariamente, la fuente de financiamiento son los recursos de rentas generales provenientes de la recaudación de impuestos generales, combinados, en menor medida, con endeudamiento público destinado principalmente a la construcción de infraestructura nueva o reparación y mejora de la existente ONU-Mujeres (2022a).

Cualquier plan de expansión basado en este tipo de modelo de financiamiento enfrentaría serios obstáculos, además del ya señalado contexto en las cuentas fiscales, que reducen fuertemente el margen para su aplicación en el corto y mediano plazo en los países de la región. En efecto, cambios en la presión y la estructura tributaria pueden tener como consecuencia mayores inequidades distributivas, con aumento de la carga tributaria sobre sectores con baja capacidad contributiva. Adicionalmente, objetivos de política vinculados a la reducción de gasto público pueden comprometer a futuro el financiamiento de los cuidados.

En la actualidad el financiamiento de los cuidados basados en rentas generales en los países de la región coexiste, en menor medida, con contribuciones a la seguridad social para financiar a las licencias parentales u otras formas de tiempo para cuidar. Podría entonces pensarse en mecanismos *ex ante* para el financiamiento de la expansión de los cuidados en la región con base

en modelos de aseguramiento previo; o sea, seguros públicos de aporte obligatorio, combinados o no con seguros privados.

Estos modelos de financiamiento tienen como fundamento económico que los cuidados se asemejan a otros mercados de seguros, ya que funcionan en base a la agregación de personas con diferente nivel de riesgo (tipo, intensidad y duración de los cuidados) en el futuro. Estos modelos también presentan problemas para su implementación, entre los que se encuentran el de la selección adversa, el de la incertidumbre con relación a los costos futuros de atención u otros tipos de situaciones que modifiquen los riesgos de ser cuidado/a futuro. Las aseguradoras trasladan estos factores al costo de la prima; con ello la barrera económica de acceso al seguro se hace potente, principalmente a los privados.

Por su parte, la alternativa de mecanismos públicos de aseguramiento para financiar los cuidados requiere aumentar los aportes de las y los trabajadores activos e incluso de las personas jubiladas como sucede en algunos países de la OCDE. Este requerimiento puede representar un obstáculo importante en sí mismo. Además, su aplicación en países de América Latina y el Caribe enfrenta algunos desafíos específicos, entre los que se destacan: (i) las altas tasas de informalidad, lo que redundaría en una menor base contributiva; (ii) los efectos sobre el empleo formal que genera este aumento de las contribuciones a la seguridad social o seguros de salud; (iii) así como, los bajos niveles salariales de buena parte de las y los trabajadoras. Considerando que la mayoría de los países de la región se encuentra en la fase inicial del diseño y despliegue de políticas y sistemas de cuidado, es que CEPAL y ONU Mujeres (2022) han propuesto la constitución de un Fondo solidario de cuidados que otorgue sostenibilidad financiera y dote de bases sólidas la estrategia de ampliación paulatina y escalamiento futuro del sistema, con metas de cobertura que tiendan a la universalidad en los diferentes tipos de servicios.

Como se señala en la propuesta del Fondo, uno de los temas relevantes para su diseño tiene que ver con los mecanismos y fuentes de financiamiento, los que deberían combinar los recursos de rentas generales y los mecanismos de aseguramiento público con el aseguramiento privado y los pagos directos de las familias y/o las personas usuarias, desde una lógica de corresponsabilidad social.

## POTENCIALES FUENTES PÚBLICAS DE FINANCIAMIENTO DEL FONDO SOLIDARIO DE CUIDADOS

El establecimiento del Fondo Solidario de Cuidados requiere de un enfoque de financiamiento público que sea sostenible, progresivo y corresponsable. Para ello, no es imprescindible aumentar los impuestos generales de forma indiscriminada. Existen múltiples alternativas que permiten ampliar el espacio fiscal de manera equitativa y estratégica. A continuación, se presentan las rutas principales para nutrir el Fondo.

## I. Mecanismos para asegurar los aportes de rentas generales al Fondo

Una de las vías más tradicionales consiste en asignar partidas específicas del presupuesto público nacional al Fondo, cuestión que permite garantizar un flujo base de recursos, aunque está sujeta a restricciones fiscales y decisiones anuales del ciclo presupuestario. Es por ese motivo que se sugiere trabajar para que estas asignaciones estén ancladas en **marcos legales o fiscales que aseguren su previsibilidad**.

### a. Aumento discrecional de impuestos específicos o etiquetados u objetos obligados

- Impuestos selectivos al consumo de tabaco, alcohol y bebidas azucaradas, impuestos a vehículos que usen combustibles derivados del petróleo y/o de alta gama, impuestos a las transacciones de activos financieros que ya existen en varios países de la región, aplicados a movimientos de efectivo desde cuentas corrientes u otros instrumentos bancarios.
- Impuestos a transacciones financieras o venta de activos de lujo (enajenación de bienes inmuebles asociados a la venta de segundas viviendas).
- Adecuación de los marcos impositivos a las nuevas buenas prácticas de la tributación internacional como los impuestos digitales y medioambientales puede incluirse dentro de las medidas a promover.
- Asignación de partidas: específicas participaciones en cánones o regalías por explotaciones de recursos no renovables o de infraestructura (represas hidroeléctricas, canales de navegación, pago por derechos de uso del espectro radioeléctrico, etc.).
- Coparticipación fiscal o transferencias para cuidados: esquemas de transferencias intergubernamentales desde el nivel central que contemplen criterios vinculados a metas de cobertura o resultados en servicios de cuidados que pueden fortalecer las capacidades locales y generar incentivos eficaces.

### b. Revisión y progresividad del sistema tributario

Con base en datos de la OCDE (2023) relativos a la presión tributaria, expresada como porcentaje entre los ingresos tributarios y el PIB, se observa que la presión tributaria del promedio de la región es de un 40 % menos al promedio de los países de la OCDE (21,5 % y 34 % respectivamente), considerando los datos del año 2022. Sólo se aproximan a los valores de la OCDE los casos de Brasil, Argentina, Nicaragua y Uruguay. En el extremo opuesto se encuentran República Dominicana, Guatemala, Panamá y Paraguay.

Esta diferencia la explica principalmente el bajo peso de los impuestos directos (ingresos, utilidades y propiedad), que en la región pesan casi la mitad en comparación con países de OCDE (7,2 % vs 14,1 %). Este hecho pone de manifiesto la necesidad de revisar la estructura tributaria en los países de América Latina y el Caribe, en particular de aquellos que están muy lejos del promedio regional (Panamá, Paraguay, Guatemala), la que podría generar espacios de contribución al Fondo de Cuidados, sin efectos regresivos sobre la distribución del ingreso.

**Cuadro 4. Presión y estructura tributaria, incluyendo contribuciones sociales, de países de América Latina (% PIB, 2022)**

	Total	Bienes y servicios	Ingresos y utilidades	Propiedad	Otros	Contribuciones sociales
<b>País promedio de la OCDE</b>	<b>34,0</b>	<b>10,6</b>	<b>12,3</b>	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>8,7</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>21,5</b>	<b>10,1</b>	<b>6,3</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>3,6</b>
Argentina	29,6	15,6	5,7	2,9	0,1	5,3
Bolivia	23,7	12,1	3,4	0,3	2,2	5,7
Brasil	33,3	13,7	9,2	1,6	0,7	8,1
República Dominicana	13,9	8,7	4,4	0,7	0,0	0,1
Ecuador	20,9	10,4	4,6	0,9	0,0	5,0
El Salvador	22,9	11,3	8,3	0,2	0,5	2,6
Guatemala	14,4	7,6	3,5	0,2	1,0	2,1
Honduras	21,4	10,4	6,2	0,6	0,9	3,3
Nicaragua	27,8	11,9	9,0	0,3	0,3	6,3
Panamá	13,1	3,5	3,7	0,3	0,1	5,5
Paraguay	14,7	7,2	3,0	0,2	0,1	4,2
Perú	19,2	8,6	8,0	0,4	0,3	1,9
Uruguay	26,6	10,6	7,1	2,0	0,2	6,7

Fuente: Base de datos de estadísticas de ingresos globales. OCDE 2025.

Por último, el peso de las contribuciones sociales a la seguridad social muestra oportunidades en materia de fuentes posibles para el Fondo de Cuidados si se trabaja sobre el tránsito del trabajo y la economía informales a la formalidad y se reduce la subdeclaración de aportes.

### **c. Reducción de la evasión, la elusión y subdeclaración del gasto tributario**

La necesidad de recursos públicos para constituir el Fondo de Cuidados puede representar una oportunidad para fortalecer las acciones de combate a la evasión, elusión y subdeclaración de impuestos.

Más allá de la magnitud de la evasión tributaria, se resalta la importancia de su combate efectivo, tanto para lograr mayores recursos para las arcas públicas que puedan destinarse al Fondo de Cuidados, como por cuestiones de equidad distributiva.

En América Latina, la evasión tributaria continúa siendo un desafío significativo. Según estimaciones de la CEPAL (2024), el incumplimiento tributario en la región alcanzó los 433.000 millones de dólares en 2023, equivalentes al 6,7 % del PBI. Esta cifra se compone de un 4,6 % del PBI correspondiente a la evasión del impuesto sobre la renta (corporativa y personal) y un 2,1 % del PIB asociado al incumplimiento del pago del impuesto al valor agregado (IVA).

Las tasas de evasión del IVA varían considerablemente entre países. Por ejemplo, oscilan entre el 1,2 % del PBI y el 18,9 % de la recaudación potencial en El Salvador, hasta el 4,5 % del PBI y el 36,7 % de la recaudación potencial en la República Dominicana. Uruguay presenta una de las tasas más bajas de evasión del IVA, con un 17,7 % de la recaudación potencial. Los sectores de comercio, alojamiento y restaurantes concentran las tasas más altas de evasión (BID, 2023).

Junto con la evasión, los gastos tributarios —como exenciones, deducciones, etc.— también representan una pérdida significativa de ingresos fiscales. En América Latina y el Caribe, los ingresos no recaudados por estos gastos son considerables, al situarse en promedio en un 3,7 % del PIB en 2021, lo que equivale aproximadamente al 19 % de los ingresos tributarios (CEPAL, 2025). Esta pérdida de ingresos varía entre el 1,4 % del PIB en Paraguay y el 6,7 % en Honduras. Por tipo de impuesto, el IVA representa el 55 % de estos gastos y los impuestos a la renta el 31 % (OCDE *et al.*, 2023).

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2023) realizado en 16 países de la región muestra que, en 2019, el gasto tributario promedio asociado al IVA equivalía al 2,1 % del PIB o al 26,4 % de su recaudación potencial, mientras que la evasión promediaba el 2,3 % del

PIB o el 27,6 % de dicha recaudación. Los niveles de gasto tributario también mostraron ser heterogéneos: desde un 0,8 % y 0,9 % del PIB en Brasil y Chile, hasta un 3,9 % y 4 % en Colombia y Honduras, respectivamente. A nivel sectorial, los mayores gastos tributarios se observan en educación, salud e industrias manufactureras.

En conjunto, las pérdidas de recaudación por evasión y gasto tributario representarían un 4,4 % del PBI para un país promedio, de los cuales el 2,3 % corresponden a evasión y el resto a gastos tributarios. Estas cifras son elevadas, considerando que los ingresos por IVA en los países de la región son, en promedio, de alrededor del 6 % del PIB (BID, 2023).

Las municipalidades y gobiernos locales pueden tener un rol en mejorar el control tributario de actividades locales (como propiedad o comercio) y vincular parte del incremento recaudado al Fondo de Cuidados.

## **II – Contribución a la seguridad social**

Los aportes directos de las y los trabajadores formales, sus empleadores, personas jubiladas y pensionistas deberían ser obligatorias y como porcentaje de los ingresos personales, preferentemente con tasas de aportes diferenciales por edades. Este tipo de aporte operaría como “aporte solidario” dado que para quienes no requieran de cuidados (ellos y ellas directamente o un familiar a cargo), les otorga el derecho a recibirlo más adelante, en tanto para quienes sí tienen la necesidad de cuidado, reciben el beneficio a la vez que están haciendo los aportes al fondo. Esta lógica permite vincular protección social y corresponsabilidad intergeneracional.

## **III – Rol de los bancos de desarrollo**

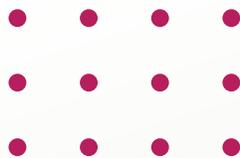
La deuda tomada con plazos extensos y condiciones relativamente favorables con organismos como la banca de desarrollo podría contribuir directamente al Fondo de Cuidados como forma de asegurar el financiamiento de la construcción de infraestructura de cuidados. Tanto el Banco Mundial como los bancos de desarrollo regionales han integrado el enfoque de cuidados en sus estrategias de reducción de la desigualdad de género y la pobreza, pero no siempre cuentan con ventanas de préstamos en cuidados y en algunos casos tienen un foco prioritario (por ejemplo, inversión en infraestructura de cuidados en primera infancia). Más allá de los diferentes enfoques y del desarrollo de la oferta y la demanda para el financiamiento del sector de cuidados, sería deseable que además de las líneas de financiamiento específicas, se integre a la vez el enfoque de cuidados en otras líneas de financiamiento. Por ejemplo, asegurando la perspectiva de cuidados en los préstamos destinados a los esfuerzos de mitigación y adaptación al cambio climático.

#### IV – Canje de deuda por cuidados: una propuesta innovadora

Una alternativa complementaria e innovadora al endeudamiento tradicional es el **canje de deuda por inversiones en cuidados** (*debt-for-care swaps*). Este mecanismo permitiría a los países deudores renegociar una parte de su deuda externa bilateral o multilateral a cambio de compromisos firmes de inversión en infraestructura, servicios y programas de cuidados universales, accesibles y con enfoque de género.

Inspirado en experiencias previas de canjes de deuda por naturaleza, por salud o por educación, el canje de deuda por cuidados promueve una redistribución más justa de los recursos financieros globales, alineando las prioridades de desarrollo social con los compromisos financieros internacionales.

Para su implementación, sería necesario contar con la participación activa de organismos acreedores, agencias de cooperación, gobiernos nacionales y locales y organizaciones sociales. Se trata, en definitiva, de una propuesta que vincula la **justicia financiera global con la justicia de género**, ofreciendo una vía transformadora para financiar los cuidados desde una lógica solidaria y corresponsable.



## 1.6 Propuestas para el financiamiento de los sistemas de cuidados

En esta sección se presentan las principales propuestas para la construcción de sistemas de financiamiento de los sistemas de cuidados. La inclusión de una clara perspectiva de género en la implementación y financiamiento de los sistemas de cuidados guarda relación con que los cuidados constituyen una política proactiva en materia de promoción de la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres, pero además es una condición necesaria para asegurar la sostenibilidad de la economía y el desarrollo social de la región.

### PRIMERA PROPUESTA

**Construir un nuevo pacto social y fiscal progresivo que reconozca al cuidado como un bien público**, que movilice financiamiento internacional, regional y de todos los niveles de la administración (nacional, subnacional y local) y que articule instrumentos tradicionales, con mecanismos innovadores (como impuestos etiquetados, bonos sociales, regalías, fondos tripartitos y canjes de deuda por cuidados).

### SEGUNDA PROPUESTA

**Promover la creación de fondos solidarios de cuidados.** Una vía concreta y progresiva para alimentar el Fondo Solidario de Cuidados es el desarrollo de impuestos específicos o etiquetados, dirigidos a bienes, actividades o sectores con alta capacidad contributiva o con impactos negativos sobre la salud o el ambiente. Estos mecanismos permiten movilizar recursos sin afectar a los sectores de menores ingresos y pueden diseñarse con criterios redistributivos, ambientales o de justicia intergeneracional. Asimismo, su etiquetado para financiar los cuidados contribuye a visibilizar el compromiso público con este derecho y facilita la rendición de cuentas ciudadana.

De forma complementaria, se propone establecer **aportes obligatorios a la seguridad social vinculados al cuidado**, operando como un “aporte solidario”. Este consistiría en una contribución porcentual sobre los ingresos personales, con **tasas diferenciadas por edad**, reconociendo que todas las personas (en distintos momentos de su vida) pueden requerir cuidados o brindar apoyo a personas dependientes. Este mecanismo permite **vincular generaciones desde una lógica de corresponsabilidad social**, garantizando derechos sin trasladar la carga exclusivamente al Estado o a los hogares. En contextos de alta informalidad laboral, este aporte puede articularse con estrategias de transición a la formalidad y con esquemas contributivos adaptados a la economía popular y de cuidados.

## TERCERA PROPUESTA

### **Invertir al menos el equivalente del 2 % del PIB en cuidados**

Los estudios realizados por ONU Mujeres en la región indican que con una inversión promedio del 2 % del PIB en cuidados de la infancia y las personas en dependencia, en los próximos 10 años, los países de la región alcanzarían a cubrir aproximadamente al 50 % de las personas que requieren cuidados. Esta es una meta posible y necesaria para la región.

Además de cerrar las brechas de cuidados, esta inversión genera múltiples efectos positivos para la recuperación y el logro de sociedades más justas y sostenibles.

El financiamiento sostenible de los sistemas de cuidados en la región no puede quedar desligado de una mirada más amplia sobre el financiamiento de los sistemas de protección social, junto a la salud, la educación y la seguridad social.

## CUARTA PROPUESTA

Promover el **canje de deuda por inversiones en cuidados** (*debt-for-care swaps*) **y el rol de la banca de desarrollo en el financiamiento de los cuidados**. Este mecanismo permitiría a los países deudores renegociar una parte de su deuda externa bilateral o multilateral a cambio de compromisos firmes de inversión en infraestructura, servicios y programas de cuidados universales, accesibles y con enfoque de género.

## QUINTA PROPUESTA

**Reducir la evasión y elusión fiscal y revisar las exenciones y deducciones tributarias a grandes fortunas y transnacionales** (Serafini, 2025), ya que esas exenciones son recursos a los que renuncian a recaudar los países y representan en promedio un 3,7 % del PIB (2021), equivalente al 19 % de los ingresos tributarios (OCDE *et al*, 2023) y casi el doble del financiamiento requerido para resolver los derechos al cuidado de la mitad de la población.

## SEXTA PROPUESTA

**Institucionalizar el diálogo social y construcción de consensos en torno al financiamiento de los sistemas de cuidados**, que articulen las instituciones de representación política ciudadana, los gobiernos y los actores sociales relevantes. Los consensos arribados debieran tener una ulterior ratificación normativa en las legislaciones nacionales.

# Propuestas para el financiamiento de los sistemas de cuidados



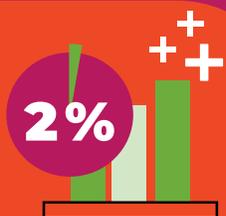
## PROPUESTA 1

Construir un nuevo pacto social y fiscal progresivo que reconozca al cuidado como un bien público.



## PROPUESTA 2

Promover la creación de fondos solidarios de cuidados.



## PROPUESTA 3

Invertir al menos el equivalente del 2 % del PIB en cuidados.



## PROPUESTA 4

Promover el canje de deuda por inversiones en cuidados (*debt-for-care swaps*) y el rol de la banca de desarrollo en el financiamiento de los cuidados.



## PROPUESTA 5

Reducir la evasión y elusión fiscal y revisar las exenciones y deducciones tributarias a grandes fortunas y transnacionales.



## PROPUESTA 6

Institucionalizar el diálogo social y construcción de consensos en torno al financiamiento de los sistemas de cuidados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alemany, Cecilia *et al.* (2024). *Rethinking the care economy in Latin America for a Just Transition*. T20 Policy Brief, Presidencia del G20 de Brasil.

Bango, Julio y Campanella, Jorge (2025). Estimación de costos e impactos de la ampliación de servicios de cuidado para personas mayores de 60 años en situación de dependencia. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres.

Bango, Julio y Campanella, Jorge (2024). Estimación de costos e impactos de la ampliación de servicios de cuidado para personas de 18 años y más en situación de dependencia en El Salvador. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres.

Bango, Julio y Campanella, Jorge (2023a). Análisis de la demanda y oferta de servicios de cuidado y estimación de la brecha de atención de cuidados en Paraguay. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres.

Bango, Julio y Campanella, Jorge (2023b). Estimación de costos y efectos económicos de la ampliación de servicios de cuidados para la República de Perú. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres.

Bango, Julio y Campanella, Jorge (2021). El Cuidado de las personas mayores en situación de dependencia en México: propuesta de servicios, estimación preliminar de costos e identificación de impactos económicos. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres.

Bango, Julio; Campanella, Jorge y Piñeiro, Viviana (2022). Estimación del costo de implementación del Plan Local de Cuidados en Juan Díaz. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres.

Bango, Julio; Campanella, Jorge y Piñeiro, Viviana (2021). Análisis preliminar de la demanda de servicios de cuidados, de oferta de servicios de cuidado con que cuenta el Estado panameño y estimación preliminar de costos y efectos para la República de Panamá. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres.

BID (2023). Gasto tributario y evasión en el impuesto al valor agregado en América Latina y el Caribe.

Caballero, Karina y Galindo, Luis Miguel (2023). Estudio de costos y retornos de inversión en servicios de cuidados para el Estado de Nuevo León. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2024 (LC/PUB.2024/27-P/Rev.1), Santiago, 2025.

CEPAL (2024). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024 (LC/PUB.2024/5-P), Santiago, 2024.

CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.

CEPAL (2021a). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.

CEPAL (2021b). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe Especial COVID-19, N° 9, Santiago, agosto.

CEPAL 2020: “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, Informes COVID-19, abril.

CEPAL y ONU Mujeres (2022). L. Scuro, C. Alemany y R. Coello Cremades (coords.): El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género (LC/TS.2022/134), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2022.

De Schutter, Olivier (2023). Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter. Los trabajadores pobres: un enfoque de derechos humanos en materia salarial. Asamblea General de Naciones Unidas – 13 de Julio de 2023.

Filgueira, Fernando (2020a). Fundamentación y estimación de costos y efectos en el producto, en el empleo y en los ingresos fiscales de la extensión del tiempo escolar en la educación primaria. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres

Filgueira, Fernando (2020b). Fundamentación y estimación de costos y efectos en el producto, en el empleo y en los ingresos fiscales de la extensión del sistema de cuidados infantiles. [Documento de trabajo]. ONU Mujeres

Galindo, Luis Miguel y Lorenzo, Fernando (2023). El cambio climático, los riesgos fiscales y la inversión pública, Gestión de la deuda en América Latina, Documento de Trabajo Red Sur No 2/2023, Red Sur, 2023, 24-32.

Heckman, James *et al.* (2010). “The rate of return to the highscope Perry Preschool Program”, *Journal of Public economics*, 94, (1-2), pp. 114-128.

Kagan, L. (2013). “¿Qué es calidad en el desarrollo infantil temprano y en la educación? Diálogo Regional de Política. Calidad en los servicios de atención a la primera infancia”. Washington D.C: BID.

OCDE *et al.* (2023). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023, OCDE Publishing, Paris.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2024). Las personas trabajadoras de América Latina con responsabilidad de cuidados: Una mirada regional al Convenio núm. 156 Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Primera edición 2024 OIT.

OIT (2023). Panorama Laboral 2023. OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2023.

OIT (2022). Informe Mundial sobre Salarios 2022-2023: el impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo (Ginebra, 2022), pág. 36.

ONU Mujeres (2023a). Inversiones públicas en la economía del cuidado. El caso de la provincia de Chaco. Argentina.

ONU Mujeres (2023b). Inversiones públicas en la economía del cuidado. El caso de la provincia de Santa Fe. Argentina.

ONU Mujeres (2023c). Costeo de infraestructuras de cuidado en 13 localidades de la provincia del Neuquén. Argentina.

ONU Mujeres (2022a). Financiamiento de los Sistemas Integrales de Cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe.

ONU 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. ONU Mujeres: México.

ONU Mujeres (2021). Efectos diferenciados por género de COVID-19 en el desarrollo sostenible. Análisis comparativo de las encuestas de evaluación rápida de género en Chile, Colombia y México.

ONU Mujeres e INMUJERES (2021). El cuidado de las personas mayores en situación de dependencia en México: propuesta de servicios, estimación preliminar de costos e identificación de impuestos económicos. ONU Mujeres México con el acompañamiento técnico de CEPAL. Documento de trabajo.

ONU Mujeres y Asociación Civil Lola Mora (2024). Costeo de Sistemas de Cuidado a nivel subnacional. Provincia de La Rioja.

ONU Mujeres y Asociación Civil Lola Mora (2023a). Costeo de Sistemas de Cuidado a nivel subnacional. Provincia de Buenos Aires.

ONU Mujeres y Asociación Civil Lola Mora (2023b). Costeo de Sistemas de Cuidado a Nivel Subnacional. Provincia del Neuquén.

ONU Mujeres y CEPAL (2021). Hacia la construcción de Sistemas Integrales de Cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación.

ONU Mujeres y OIT (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

Serafini, Verónica (2025). Oportunidades del espacio fiscal en el financiamiento de los cuidados. CLACSO/Oxfam.

Sistema de Cuidados Uruguay (2020). La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balance y Desafíos 2015-2020.

UNCDF (2022). *Local Government Finance is Development Finance: Local Government Finance is Development Finance - Policy Brief - UN Capital Development Fund (UNCDF).*

# 02.

## La política fiscal y los presupuestos con enfoque de género como herramienta de transformación

- Tania Sánchez<sup>9</sup>
- Denize Santana<sup>10</sup>

9 Tania Sánchez Montaña, feminista, socióloga de formación, experta en políticas fiscales, presupuestos con enfoque de género y financiamiento para la igualdad. Consultora internacional en desarrollo económico y derechos de las mujeres. Bolivia.

10 Denize Santana de Sousa, formación en Cooperación Internacional y Género, especialización en Medio Ambiente con enfoque de género, consultora especializada en empoderamiento económico, colaboró en la elaboración de este artículo. Brasil.

**Los sistemas tributarios y presupuestarios tradicionales suelen perpetuar desigualdades al no considerar las diferencias de género en el acceso a ingresos, servicios y oportunidades, pues lo que está en juego trasciende los datos cuantitativos e impacta el acceso de millones de mujeres a una vida libre de violencia, a participar libremente en espacios de decisión, con autonomía económica y con tiempo para vivir dignamente.**

Durante las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha fortalecido un marco normativo a partir de los compromisos internacionales asumidos por los Estados que reconocen que la política fiscal no es neutra, por el contrario, se constituye en una herramienta poderosa para redistribuir recursos, transformar desigualdades estructurales y garantizar derechos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), en su artículo 2, establece la obligación de los Estados parte de adoptar medidas legislativas, administrativas y presupuestarias para eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres<sup>11</sup>. Este principio fue ampliado en la Plataforma de Acción de Beijing (1995), que incluyó un capítulo específico sobre disposiciones financieras (Cap. VI), instando a los gobiernos a asignar recursos adecuados y sostenidos para promover el adelanto de las mujeres y dismantelar las desigualdades estructurales que enfrentan, reconociendo además que sin financiamiento no es posible avanzar en los compromisos asumidos a favor de los derechos de las mujeres y cerrar las brechas de desigualdad<sup>12</sup>.

En sus sesiones periódicas, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) ha reafirmado la centralidad del financiamiento público en la promoción de la igualdad. En la CSW64 (2020) se reiteró la necesidad de políticas fiscales con enfoque de género y en la CSW69 (2025) se hizo un llamado a fortalecer los marcos presupuestarios nacionales con inversiones sostenidas en sistemas de cuidados, salud, protección social y educación. Estos compromisos se alinean con la Agenda 2030, en particular el ODS 5 y su indicador 5.c.1, que vincula explícitamente los presupuestos nacionales con la implementación de políticas de igualdad de género (Naciones Unidas, 2015a). A nivel regional, los gobiernos acordaron a través del Compromiso de Buenos Aires adoptado en la XV Conferencia Regional de la Mujer (noviembre de 2022), “Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas, destinar presupuestos con enfoque de género e implementar mecanismos específicos de financiamiento para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de la política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas, incluido el derecho al cuidado”.

Asimismo, los compromisos asumidos en el marco de la financiación para el desarrollo han sido igualmente decisivos. El Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002) reconoció que la movilización de recursos nacionales y el gasto público eficiente son claves para cumplir con los

---

11 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1979). Artículo 2

12 Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Capítulo VI

compromisos sociales, incluidos los de igualdad de género. La Declaración de Doha (2008) avanzó al instar a los gobiernos a fortalecer sus sistemas fiscales y promover políticas redistributivas sensibles al género, articuladas con principios de justicia de género, en especial en los artículos 4, 11 y 28 (Naciones Unidas, 2008). No obstante, ambos omitieron mecanismos concretos para integrar la perspectiva de género en la política fiscal.

La Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) avanzó aún más al comprometer a los Estados a integrar el enfoque de género en las políticas fiscales, establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas y alinear el presupuesto con los derechos de las mujeres (Naciones Unidas, 2015b).

Estos compromisos ya se reflejan en los marcos normativos de diversos países de América Latina. Ecuador, por ejemplo, incluyó en el artículo 70 de su Constitución Política que *“El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público”*<sup>13</sup>, así mismo reconoce el derecho al cuidado humano como parte de la corresponsabilidad social, lo que obliga al Estado a garantizar servicios públicos que redistribuyan el trabajo no remunerado, históricamente asumido por las mujeres (Gobierno de la República del Ecuador, 2024). Este marco se ha fortalecido con la aprobación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y la Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano (2023), que regula licencias parentales y mecanismos de corresponsabilidad social con implicaciones directas en la planificación y ejecución presupuestaria. En México, la reforma constitucional de 2019, conocida como “Paridad en Todo”, estableció la obligación de garantizar la paridad de género en los tres poderes del Estado, incluyendo la asignación equitativa de recursos públicos (Gobierno de la México, 2024). Bolivia adoptó el Decreto Supremo N.º 4012/2019, que obliga a destinar el 15 % del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a acciones de prevención de la violencia de género. Este tipo de disposiciones normativas representan un avance importante en la medida en que establecen obligaciones vinculantes para los órganos presupuestarios y de planificación, aunque su implementación efectiva sigue siendo dispar entre niveles de gobierno.

La región ha desarrollado instrumentos técnicos que permiten orientar, clasificar y auditar el gasto con enfoque de género. Colombia cuenta con trazadores presupuestarios; Bolivia, Ecuador y República Dominicana utilizan clasificadores específicos; Argentina y Uruguay han iniciado auditorías de género. En Chile (Gobierno de Chile, 2024), se ha implementado un sistema piloto para auditar recursos contra la violencia de género. Sin embargo, estos avances coexisten con restricciones presupuestarias, como la reducción del 20 % del presupuesto del INAMU en Costa Rica entre 2020 y 2024 (Gobierno de Costa Rica, 2024).

---

13 Constitución Política del Ecuador, (2008)

Algunas de estas experiencias han sido sistematizadas por ONU Mujeres (2023) en su publicación *Presupuestos con enfoque de género. Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina*, y muestran que es posible avanzar desde la voluntad política hacia la institucionalización progresiva del enfoque de género en las finanzas públicas. Esta hoja de ruta destaca además la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas, garantizar la participación activa de organizaciones de mujeres y asegurar marcos normativos vinculantes, además de señalar los desafíos en torno al avance de experiencias en el ámbito de la recaudación de recursos.

Organizaciones como Oxfam (2019) han contribuido con evidencia sobre cómo los sistemas fiscales actuales, lejos de ser neutrales, tienden a ser regresivos – basados en impuestos indirectos como el IVA- y afectan desproporcionadamente a las mujeres profundizando la feminización de la pobreza. Señalan que, por ejemplo, al no reconocer ni redistribuir adecuadamente el trabajo de cuidado no remunerado —realizado mayoritariamente por mujeres—, los sistemas tributarios refuerzan la injusticia estructural. Su informe *¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?* demuestra cómo ciertos diseños impositivos pueden agravar la carga tributaria sobre las mujeres y los hogares empobrecidos proponiendo avanzar hacia sistemas tributarios progresivos que, de manera simultánea, reconozcan y reduzcan las desigualdades económicas y de género.

En suma, estos compromisos y análisis sostienen la necesidad de transitar hacia una arquitectura fiscal más justa y redistributiva: una que reconozca las desigualdades históricas, económicas y sociales que afectan a las personas y en particular a las mujeres —y especialmente a las más empobrecidas, racializadas, indígenas o campesinas—, y que promueva una distribución justa de los recursos públicos, el reconocimiento del trabajo no remunerado, el cierre de brechas digitales y la inversión sostenida en servicios públicos universales y sistemas de cuidados como parte del núcleo del modelo económico.

## 2.1 Importancia de la fiscalidad y los presupuestos con enfoque de género para avanzar hacia la igualdad sustantiva

**La política fiscal constituye mucho más que una herramienta técnica: es el medio a través del cual los Estados definen cómo se recauda, en qué se invierte y a quiénes se beneficia. Incluso decisiones aparentemente técnicas, como el manejo del déficit o superávit presupuestario, pueden marcar la diferencia entre una sociedad próspera o empobrecida. América Latina y el Caribe (ALC), pese a una ligera disminución de la**

**pobreza respecto a 2022 y 2023, continúa siendo la región más desigual del mundo, con un 26,8 % de su población en situación de pobreza y un 10,4 % (CEPAL, 2025) en pobreza extrema. Esta realidad refleja que, a pesar de la generación de riqueza, esta permanece concentrada en pocas manos. La política fiscal tiene un papel estratégico para avanzar hacia sociedades con justicia social, económica y de género.**

La recuperación económica posterior a la pandemia de COVID-19 ha sido lenta y desigual, con un crecimiento promedio del PIB de solo el 1,6 % anual entre el 2014 y 2024 (CEPAL, 2023a). Los efectos del COVID 19 agravaron este escenario provocando una contracción del -6,8 % del PIB en el 2020 (CEPAL, 2023b), con un impacto devastador en la vida de millones de mujeres, que representan el 53 % de la fuerza laboral en sectores informales como el comercio ambulante, el trabajo doméstico y la agricultura de subsistencia, quienes sufrieron pérdidas masivas de ingresos (OIT, 2021). Según la CEPAL existen mayores probabilidades que una mujer con personas dependientes en el hogar esté ocupada en la economía informal, lo que incrementa su vulnerabilidad y reduce su acceso a sistemas de protección.

Estos datos confirman que la fiscalidad y la política presupuestaria no son neutrales al género. Sus efectos varían según los roles socialmente asignados a mujeres y hombres y pueden contribuir tanto a perpetuar como a reducir las desigualdades estructurales, particularmente aquellas que afectan a mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes, rurales, con discapacidad o pertenecientes a diversidades sexo-genéricas (ONU Mujeres y CEPAL, 2022).

Las múltiples crisis —económica, climática y sanitaria— han profundizado las desigualdades preexistentes. Las mujeres, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, cargan de manera desproporcionada con sus efectos, enfrentando mayores obstáculos en el acceso a recursos, oportunidades y derechos. La crisis económica impacta mayoritariamente a sectores feminizados, como el de servicios, empleo informal y el servicio doméstico donde las mujeres, además de enfrentar una brecha salarial del 17 % (CEPAL, 2024) sufren mayores pérdidas de ingresos. A esto se suma la sobrecarga de trabajo no remunerado dedicando tres veces más horas que los hombres al cuidado del hogar y sus familias, limitando su acceso a empleos formales y protección social. La crisis climática obliga a mujeres rurales a dedicar hasta cuatro horas diarias en recolectar agua o alimentos en condiciones extremas (FAO, 2023). Según ACNUR (2024) el 80 % de las personas desplazadas por desastres ambientales son mujeres. Estas dinámicas de desplazamiento forzado no solo perpetúan la feminización de la pobreza —55 % (Banco Mundial, 2024) de las personas en pobreza extrema son mujeres—, sino que también refuerzan ciclos de dependencia y violencia económica, exacerbados por una brecha digital del 40 % (UIT, 2024) en zonas rurales.

Al mismo tiempo, los PEG trascienden la mera asignación de partidas presupuestarias y contribuyen a cambiar el rol del gasto y los ingresos públicos como herramientas activas para redistribuir la riqueza, corregir desigualdades y garantizar derechos. Por ejemplo, en 2023,

Brasil integró la perspectiva de género en la planificación nacional 2024, asegurando que el 51 % de los programas del Plan Plurianual (PPA) (45 de 88) incluyan componentes de género en 21 ministerios (Gobierno de Brasil, 2024). A su vez, República Dominicana, en 2023, destinó RD\$ 6.385.508.078,00 equivalentes a USD 108.665.383 en áreas de acceso a la justicia, autonomía económica de las mujeres, salud sexual y reproductiva, prevención de violencia vinculadas a la igualdad de género (ONU Mujeres, 2025).

La participación de la sociedad civil en el seguimiento de recursos ha tenido avances desiguales. En Uruguay, la publicación de datos sobre el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) permite que organizaciones monitoreen el alcance de la cobertura (Gobierno de Uruguay, 2024). Bolivia convocó 17 diálogos nacionales con 1.105 mujeres entre 2022 y 2023 para informar políticas públicas, aunque sin mecanismos efectivos para traducir sus demandas en decisiones presupuestarias (Gobierno Plurinacional de Bolivia, 2024). En República Dominicana, la integración de clasificadores de género en el Sistema de Gestión Financiera (SIGEF) permitió que 30 instituciones reportaran gastos con enfoque de género en 2023, frente a 18 en 2022 (Gobierno de República Dominicana, 2024).

**Cuadro 5. Experiencias en trazadores y marcadores de los presupuestos con enfoque de género**

País	Iniciativa	Año
Argentina	La Metodológica de Presupuesto con Perspectiva de Género (impulsada por el Ministerio de Hacienda y el Instituto Nacional de las Mujeres) presenta una guía para el etiquetado de las asignaciones presupuestarias, mediante la clasificación por especificidad del gasto en función de su impacto en la reducción de la brecha de género. Consta de cuatro categorías: gasto específico, gasto con impacto ponderable, gasto con impacto no ponderable y gasto sin identificar. Para el Presupuesto 2021 se amplió el etiquetado denominándolo Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad (PPGyD) y se añadió como criterio el análisis que establece si las políticas en cuestión contribuyen o no a cerrar brechas de tiempo, brecha de ingresos, de participación política, entre otras.	2019
Chile	Etiqueta gastos consignados en líneas programáticas del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y en la Ley de Presupuestos Públicos emitida anualmente donde se estipula que cada institución pública debe informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre acciones realizadas en el marco de la equidad de género.	2002

<p><b>Colombia</b></p>	<p>El Trazador Presupuestal para la Equidad de la Mujer está compuesto por cinco categorías y una subcategoría. Categorías: 1) Autonomía económica y acceso a activos. 2) Participación en escenarios de poder y toma de decisiones. 3) Salud sexual y derechos sexuales y reproductivos, 4) Educación y acceso a nuevas tecnologías, 5) Mujer libre de violencias. Subcategoría: 1) Desarrollo institucional y transformación cultural. El Trazador se encuentra integrado al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas – SUIFP. Cuentan con guías, manuales para su aplicación. Adicionalmente se implementó el aplicativo TRAZA cuya función radica en que las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación puedan marcar y reportar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos de funcionamiento dedicados a políticas transversales, que incluyen equidad de la mujer.</p>	<p>2019</p>
<p><b>México</b></p>	<p>Etiqueta recursos para la igualdad de género mediante el Anexo transversal denominado “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres” en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en la subfunción 12 (Programa “Igualdad de género”) y el Resultado 13 (“Se reducen las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres”) dentro del clasificador funcional.</p>	<p>2008</p>
<p><b>Uruguay</b></p>	<p>Cuentan con la Guía para la incorporación de acciones de igualdad de género en la planificación estratégica y presupuesto de los organismos públicos, desarrollada por el Instituto Nacional de las Mujeres. Esta Guía señala que los proyectos de funcionamiento se identifican con el Código 121, en tanto que los proyectos de inversión con el Código 840 y su denominación es “Igualdad de Género”. “Las clasificaciones se dividen en dos tipos: 1 y 2.</p> <p>Las medidas de tipo 1 tienden a satisfacer necesidades prácticas de las mujeres, se integran a objetivos de políticas ya existentes, son concebidas como medidas orientadas “hacia la igualdad de género” y se obtienen resultados que son sensibles al género.</p> <p>Por el contrario, las de tipo 2, son medidas tendientes a la satisfacción de necesidades estratégicas de las mujeres, proponen la incorporación de nuevos objetivos de política pública, son medidas “de igualdad de género” y sus resultados buscan la transformación de la realidad en la que interviene.</p>	<p>2008</p>

**Fuente:** ONU Mujeres (2023). Presupuestos con enfoque de género. Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina.

Como señala la hoja de ruta para Beijing+30, persisten desafíos estructurales que limitan el uso de los marcos fiscales como herramientas para transformar las desigualdades de género. La debilidad de los sistemas tributarios progresivos, la baja inversión en cuidados, la falta de rendición de cuentas y la escasa participación social en la planificación presupuestaria son obstáculos recurrentes. Por tanto, es fundamental continuar fortaleciendo las capacidades institucionales y técnicas, así como asegurar una participación efectiva de la sociedad civil, para garantizar que los recursos públicos contribuyan de manera sostenible a cerrar las brechas de género en la región.

El informe *Financing for Sustainable Development 2024* elaborado por el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo (ETIFD) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, subraya la urgencia de reorientar los sistemas fiscales para responder a las múltiples crisis que enfrentamos, económicas, ambientales y sociales, mediante la inversión en servicios públicos universales, cuidados, protección social y resiliencia económica con enfoque de género. Es así que el gasto público y los sistemas tributarios deben ser herramientas activas para redistribuir la riqueza, corregir desigualdades históricas y garantizar derechos y para ello se requiere avanzar hacia reformas tributarias progresivas, asignaciones presupuestarias vinculadas al cumplimiento de los derechos de las mujeres y sistemas de gestión públicos financieros que promuevan la transparencia.

Es en este marco que FfD4 puede contribuir al progreso hacia una arquitectura fiscal que promueva la igualdad de género. La FfD4 es una oportunidad para ampliar compromisos concretos hacia sistemas fiscales justos y sostenibles.

## 2.2 Oportunidades y desafíos en los mecanismos de financiación y marcos de gestión de las finanzas públicas

La arquitectura fiscal puede y debe transformarse en una herramienta estratégica para avanzar en el ejercicio de derechos y la igualdad de género sustantiva. En América Latina y el Caribe, la gestión de las finanzas públicas ha ido evolucionando desde la adopción de la Agenda de Acción Addis Abeba, ganando un lugar prioritario en las estrategias de financiación al desarrollo. A diferencia de sus predecesoras, esta agenda prioriza los sistemas fiscales nacionales como primera área de acción, estableciendo un enfoque integral de gobernanza, planteando aumentar la cantidad de recursos disponibles, mejorar la calidad del gasto y asegurar que los ingresos y gastos se gestionen de manera justa y sostenible, reconociendo que el desarrollo de la capacidad fiscal – las

## políticas, instituciones y capacidades técnicas para recaudar y ejecutar ingresos – es indispensable para alcanzar el cumplimiento de los ODS y la igualdad de género.

América Latina y el Caribe cuenta con experiencias concretas de medidas fiscales progresivas, asignación de recursos nacionales con enfoque de género, innovaciones financieras, así como marcos de gestión de las finanzas públicas que contribuyen a fortalecer esta agenda. Esto evidencia que es posible avanzar hacia marcos fiscales que garanticen derechos, redistribuyan recursos, reconozcan el trabajo de cuidados no remunerado y reduzcan brechas estructurales. Por ejemplo, CEPAL (2024) señala que el 10 % de las personas de mayores ingresos concentraba el 66 % de la riqueza total y el 1 % más rico concentraba el 33 % de la riqueza (CEPAL, 2025). Mientras tanto, el 80 % de las trabajadoras informales – en su mayoría indígenas, afrodescendientes y rurales – carecía de protección social (Rodríguez Enríquez, C., 2021). Repensar la fiscalidad desde una mirada interseccional y de derechos no es solo urgente, es una necesidad para construir sociedades que cuidan y promueven derechos.

Varios países de América Latina han avanzado en reformas fiscales progresivas que gravan la riqueza y las rentas altas, destinando recursos a políticas sociales con enfoque de género. Estas iniciativas reflejan que es posible movilizar recursos internos mientras se reducen desigualdades estructurales, en línea con la Agenda de Addis Abeba y el ODS 5.c.

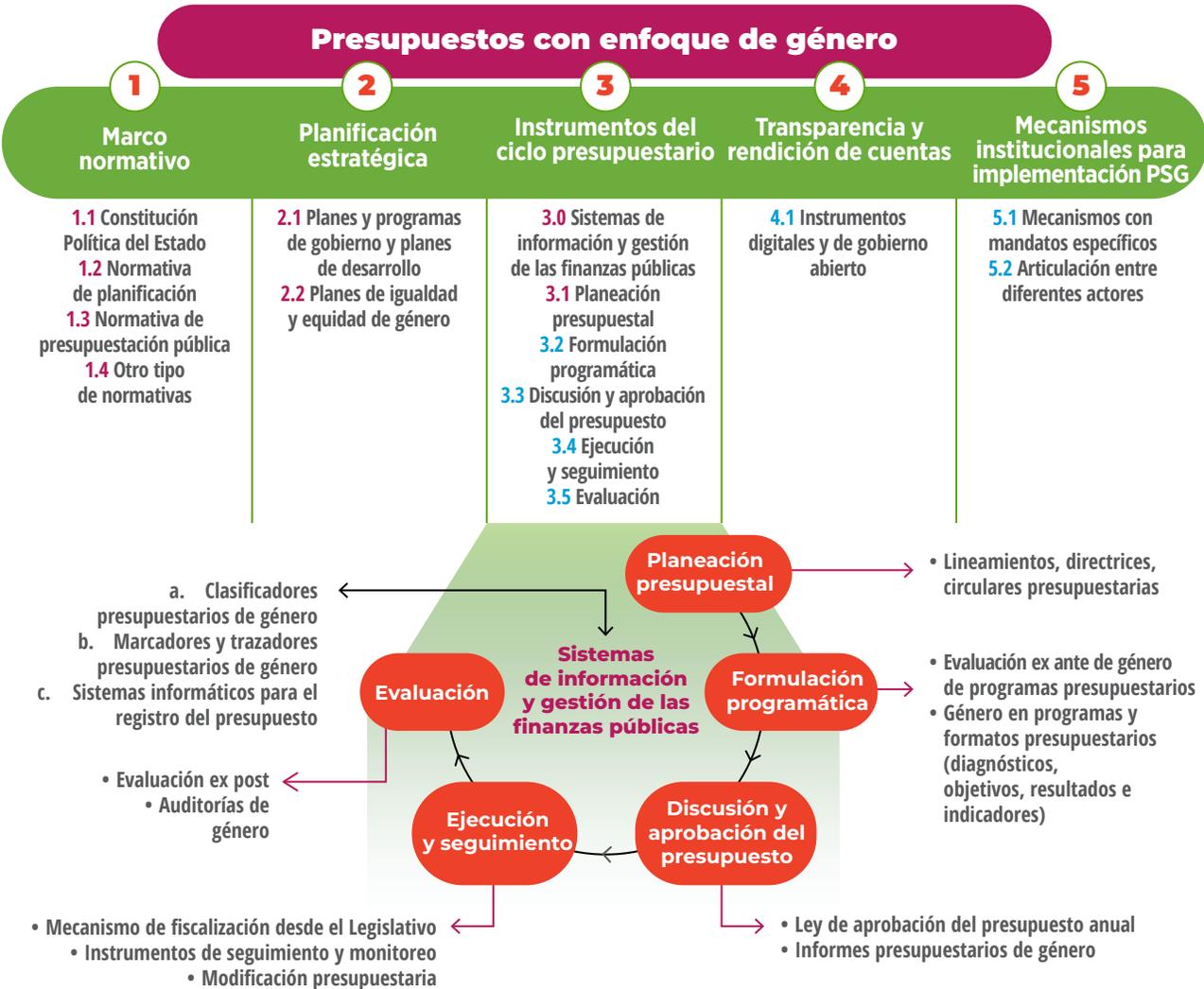
Brasil (Gobierno de Brasil, 2024) incluyó explícitamente la igualdad de género como criterio para evaluar beneficios fiscales, exigiendo revisiones quinquenales sobre su impacto en la igualdad. Un ejemplo fue la exención del PIS/COFINS para medicamentos en 2021. En Colombia (Gobierno de Colombia, 2024), la reforma pensional de 2023 redujo el requisito de semanas cotizadas para mujeres (de 1300 a 1000), reconociendo las desigualdades laborales derivadas del cuidado. Ecuador (Gobierno de Ecuador, 2024) adoptó la Ley de Economía Violeta en 2023, que establece cuotas de género en cargos directivos y licencias parentales remuneradas, articulando justicia fiscal y corresponsabilidad en cuidados. Estas reformas evidencian que la tributación progresiva puede combinarse eficazmente con políticas de igualdad de género.

Pese a estos avances, persisten desafíos, como el impacto regresivo de impuestos indirectos como el IVA, que afecta desproporcionadamente a mujeres de hogares con bajos ingresos. Algunos países han adoptado medidas para mitigar este efecto: México eliminó el IVA en productos menstruales (2022); Argentina garantizó su distribución gratuita en el sistema de salud; Chile exime de IVA la educación, salud y transporte; Costa Rica y Ecuador lo hacen en servicios de cuidado infantil y de personas mayores (M.D. Almeida Sánchez, 2021). Estas iniciativas alivian la carga tributaria diferenciada y promueven la inserción laboral femenina. No obstante, como advierte la publicación *Financing for Sustainable Development 2024*, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, la región aún tiene bajo nivel de presión fiscal, lo que limita la provisión de bienes públicos universales.

Un área con mayores avances en las últimas décadas es el reconocimiento de que el presupuesto público no es neutral al género. La institucionalización de los PEG ha transformado procesos de planificación y formulación presupuestaria, permitiendo incidir en la política fiscal desde una perspectiva de igualdad, lo que refleja el compromiso creciente de la región.

A partir de la sistematización de buenas prácticas de algunos países de la región, ONU Mujeres propone una hoja de ruta que identifica cinco momentos en el ciclo de planeación y presupuestación pública para impulsar la institucionalización de los PEG.

**Figura 3. Diagrama de hoja de ruta para la implementación de los presupuestos con enfoque de género**



**Fuente:** ONU Mujeres (2023). Presupuestos con enfoque de género. Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina.

El estudio (Hoja de Ruta) permite concluir que existen avances significativos en la implementación de presupuestos con enfoque de género en América Latina. Países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay han logrado desarrollar estrategias, metodologías y herramientas específicas para institucionalizar este enfoque dentro de la gestión pública y en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Estos avances abarcan desde la incorporación del enfoque de género en los marcos normativos de más alto nivel —incluyendo Constituciones y leyes que regulan la planificación y la gestión presupuestaria— hasta su integración en los instrumentos de planificación estratégica y operativa.

El análisis de estas experiencias demuestra que, aunque no existe un modelo único para su implementación, sí es posible construir una hoja de ruta basada en las lecciones aprendidas y en las buenas prácticas, que sirva como orientación para impulsar, consolidar y perfeccionar otras experiencias en la región. Asimismo, es importante señalar que las experiencias de PEG en la región presentan distintos niveles de consolidación y uno de los desafíos persistentes es la necesidad de articular estos mecanismos con los sistemas de información financiera y de fortalecer las capacidades técnicas para su uso efectivo.

El financiamiento para la igualdad de género y el fortalecimiento de la institucionalidad de género en distintas instancias del Gobierno son aspectos esenciales. Una de estas instancias son los ministerios de Economía y Finanzas que pueden establecer mandatos claros para la creación de estructuras programáticas de género o su incorporación en las ya existentes, la orientación e identificación del presupuesto en materia de género, así como el establecimiento de indicadores de resultados, que permitan su seguimiento y evaluación. México, por ejemplo, ha incrementado significativamente el presupuesto del Fondo para el Avance de las Mujeres, pasando de 63.656.150.812 pesos mexicanos en 2019 (aproximadamente 3.368 millones de dólares estadounidenses<sup>14</sup>) a 419.434.147.380 pesos en 2024 (aproximadamente 20.255 millones de dólares estadounidenses), lo que representa un incremento del 559 % en dicho periodo. Estos recursos se destinan a programas de prevención de la violencia, autonomía económica de las mujeres y acceso a servicios esenciales, consolidando un compromiso sostenido con la igualdad de género en la política fiscal y presupuestaria del país.

La financiación de políticas públicas y estructuras para la igualdad de género, como sistemas integrales de cuidado, sistemas de prevención y atención a casos de violencia basada en género (VBG), políticas laborales activas para mujeres y la institucionalización de mecanismos de las mujeres, sigue siendo muy limitada en la región; se calcula que representa, en promedio, menos de un 1 % del PIB (ONU Mujeres, 2024).

Persisten desafíos importantes. Según OXFAM solo el 2,9 % del financiamiento para desarrollo relacionado con el clima identificó la igualdad de género como objetivo principal, el 30,7 % la ha

---

14 Para esta conversión, se utilizaron las tasas de cambio históricas publicadas por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, correspondientes a diciembre de cada año.

considerado como un objetivo importante, aunque no prioritario, y en el 66,4 % restante no fue un objetivo significativo o no fue evaluada. Esta información recupera datos publicados por la OCDE para estimar el grado de prioridad que se da a la igualdad de género en el financiamiento climático (Oxfam Internacional, 2023).

La calidad de la gestión financiera pública es tan importante como la cantidad de recursos disponibles, de ahí la importancia de integrar la perspectiva de género en todo el ciclo presupuestario, lo que implica etiquetar recursos, generar indicadores de resultado, institucionalizar auditorías de género, mecanismos de evaluación de impacto y fortalecer la transparencia fiscal lo que permite no solo optimizar los recursos, sino también fortalecer la legitimidad de las políticas. La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que es posible institucionalizar la perspectiva de género en el ciclo presupuestario, con voluntad política, coordinación interinstitucional y participación de las organizaciones de mujeres, así como de mujeres en cargos de toma de decisiones.

Consolidar una fiscalidad con perspectiva de género requiere enfrentar barreras persistentes como la dependencia de impuestos regresivos que limitan la justicia tributaria; la falta de datos desagregados por sexo, etnia y territorio que reduce la asignación eficaz de recursos con enfoque interseccional y la resistencia política a la redistribución de poder económico. Como advierte Nancy Fraser —quien aborda tanto la dimensión de la redistribución como la del reconocimiento—, la justicia de género no se limita a una mera redistribución de recursos. Implica, además, una reconfiguración profunda del poder en la arquitectura financiera global.

Por ello, es clave fortalecer las capacidades institucionales, ampliar la cooperación internacional y asegurar que las mujeres participen activamente en el diseño de los modelos fiscales. Esto implica pasar de enfoques asistencialistas a marcos que garanticen derechos, reconozcan el trabajo no remunerado y promuevan el acceso igualitario a los recursos públicos. La financiación feminista del desarrollo debe ser, ante todo, una apuesta política por la igualdad sustantiva.

La implementación de mecanismos de monitoreo para garantizar que las políticas fiscales prioricen la igualdad de género ha avanzado de manera heterogénea en la región, pero también reveladora de un proceso en marcha. Los compromisos asumidos en Monterrey (2002), Doha (2008) y Addis Abeba (2015) han contribuido a consolidar la importancia de que los sistemas fiscales deben ser progresivos, transparentes y sensibles al género, como se ha ido evidenciando en la región, esto se ha traducido en medidas concretas, desde reformas legales hasta herramientas de trazabilidad presupuestaria y auditorías de género.

Este camino ha sido posible gracias al impulso de múltiples actores. La creciente participación de mujeres en cargos de decisión, tanto en los órganos ejecutivos como legislativos, ha generado condiciones más favorables para políticas fiscales sensibles al género. A esto se suma el papel de las organizaciones de la sociedad civil, de la academia feminista y de los movimientos de

mujeres, que han promovido la generación de enfoques innovadores y evidencia empírica, el fortalecimiento de capacidades institucionales y el seguimiento a los compromisos asumidos en el marco de la Plataforma de Acción de Beijing y los ODS.

La implementación de etiquetado fiscal y auditorías con enfoque de género se ha consolidado como una estrategia clave para visibilizar y garantizar que los recursos públicos prioricen la igualdad. Estas herramientas, alineadas con compromisos internacionales como los de Doha (2008), buscan transformar la arquitectura fiscal en un instrumento de justicia social.

Uno de los ejemplos más destacados es el Trazador Presupuestal para la Igualdad de la Mujer en Colombia que, entre 2019 y 2024, permitió identificar 43,6 billones de pesos colombianos asignados a cerrar brechas de género, con un aumento del 227 % en ese período. Esta herramienta está respaldada por los artículos 220-221 de la Ley 1955 de 2019 y ha sido fortalecida mediante reportes periódicos, aunque aún sin establecer sanciones por subejecución. En Argentina, el presupuesto con perspectiva de género (2021) permitió etiquetar el 15,2 % del gasto nacional a programas de autonomía económica y prevención de violencias, como el Programa Acompañar, que benefició a más de 352.000 mujeres.

En Ecuador el presupuesto identificado por el clasificador presupuestario para género en 2024 alcanzó USD 512,34 millones, financiando programas como el Bono de Desarrollo Humano, que benefició a 792.939 mujeres para contribuir a la generación de emprendimientos individuales o asociativos. Costa Rica elaboró una Guía Metodológica para la Presupuestación con Enfoque de Género en 2023, aunque el presupuesto del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) se redujo un 16,68 % entre 2020 y 2024.

Pese a los avances registrados, persisten desafíos estructurales que requieren atención. Entre ellos destacan la ausencia de estandarización en los clasificadores presupuestarios con enfoque de género, la elevada dependencia de financiamiento externo y la limitada participación de organizaciones feministas en mecanismos de auditoría ciudadana. Aunque solo ocho países de la región cuentan con clasificadores específicos, experiencias como las plataformas digitales desarrolladas en Argentina, Colombia y México evidencian que es posible fortalecer la transparencia fiscal y avanzar hacia una institucionalidad presupuestaria más inclusiva y sensible al género. Estos casos demuestran que el etiquetado presupuestario no solo permite cuantificar recursos asignados, sino que visibiliza brechas que requieren ajustes. Por ejemplo, en Argentina, el etiquetado reveló que solo el 0,08 % del cupo laboral trans se cumplió en 2023, pese a la Ley 27636 que exige un mínimo del 1 % (Gobierno de Argentina, 2024, p. 15).

Las auditorías con enfoque de género también muestran avances significativos. En Chile, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género ha liderado procesos de seguimiento de la inversión pública orientada a la igualdad, a través de la incorporación de indicadores y el fortalecimiento de capacidades en ministerios sectoriales según su informe nacional para Beijing + 30.

Si bien el etiquetado y las auditorías con enfoque de género representan avances relevantes, su efectividad depende de marcos normativos vinculantes y de la participación activa de la sociedad civil. Experiencias como las de Colombia y Uruguay muestran que cuando estas herramientas se articulan con mecanismos de transparencia —como plataformas digitales— y medidas de rendición de cuentas pueden contribuir efectivamente a la redistribución de recursos y poder. En contraste, en países como Brasil y Honduras, la ausencia de voluntad política ha limitado el etiquetado a un ejercicio meramente contable, sin efectos sustantivos en la política fiscal ni en la igualdad de género. La Declaración de Doha (2008) urge a “reformular sistemas tributarios para promover igualdad” (Naciones Unidas, 2008, p. 16), pero esto exige ir más allá de etiquetas: integrar indicadores interseccionales (etnia, ruralidad) y destinar un porcentaje fijo de impuestos progresivos (ej: rentas altas) a fondos auditables por la sociedad civil. Sin esto, el riesgo es perpetuar un feminismo de papel, donde los presupuestos brillan por su diseño, no por sus resultados.

No obstante, persisten desafíos estructurales. En Centroamérica, el 60 % de los programas de género dependen de financiamiento externo, lo que los vuelve vulnerables a cambios en prioridades geopolíticas (Estado de Honduras, 2024, p. 9). En Honduras, por ejemplo, el 40 % de los proyectos del UNFPA no se alinean con el III Plan de Igualdad y Justicia de Género (2023-2033), generando duplicidades y fragmentación (Estado de Honduras, 2024, p. 9). Además, iniciativas como EnGenDER en Granada, financiadas por el PNUD para resiliencia climática, carecen de indicadores claros que midan su impacto en empleo femenino o reducción de vulnerabilidad (Gobierno de Granada, 2024, p. 51).

Para que la cooperación internacional funcione como un motor efectivo de igualdad de género, se requieren mecanismos participativos y alineados con las prioridades nacionales en un sentido amplio, integrando las prioridades de los poderes ejecutivos, pero también sobre la base de procesos participativos que integren las agendas e innovaciones propuestas desde la sociedad civil y la academia locales.

Finalmente, auditorías participativas, como las impulsadas en Costa Rica mediante la Guía Metodológica de Presupuestación con Enfoque de Género (2023), permiten que la sociedad civil evalúe el uso de fondos, evitando el “lavado rosa” de políticas (Gobierno de Costa Rica, 2024, p. 74). La experiencia de Argentina con el Impuesto a las Grandes Fortunas —que recaudó USD 2,300 millones para programas como Acompañar— demuestra que la autonomía fiscal, combinada con cooperación estratégica, puede reducir la dependencia externa y priorizar la justicia de género (Gobierno de Argentina, 2024, p. 13).

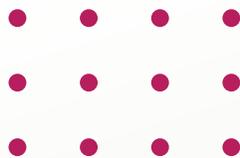
Estos mecanismos de financiación, cuando se articulan con sistemas de gestión pública sensibles al género y con participación activa de la sociedad civil, pueden ser catalizadores de una transformación fiscal más justa, sostenible y feminista.

## 2.3 Consideraciones para la transversalidad e interseccionalidad en el financiamiento de políticas transformadoras de género

Repensar la arquitectura fiscal desde una perspectiva feminista requiere voluntad política, coordinación multilateral efectiva y una redistribución real del poder económico. América Latina y el Caribe cuentan con avances significativos, pero también con brechas persistentes que exigen una acción decidida.

No se trata solo de ajustar cifras, sino de transformar estructuras: desde la tributación progresiva hasta la participación social en la rendición de cuentas, cada decisión fiscal debe responder a la pregunta fundamental de qué sociedad queremos construir y para quién.

En este contexto, y con base en los compromisos internacionales asumidos por los Estados de América Latina y el Caribe, se proponen a continuación un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer una arquitectura fiscal transformadora, feminista e interseccional, que sitúe la igualdad sustantiva de género en el centro de las políticas económicas, presupuestarias y de desarrollo sostenible.



## RECOMENDACIONES

### **Reformas fiscales progresivas con enfoque interseccional**

Promover reformas fiscales que integren una redistribución equitativa de la riqueza mediante impuestos progresivos, reduciendo la carga sobre los hogares encabezados por mujeres y priorizando la inversión en derechos sociales. Esto incluye la eliminación de exenciones regresivas, la incorporación de indicadores interseccionales (género, etnia, territorio) y el diseño de fondos públicos auditables por la sociedad civil.

### **Consolidación de los presupuestos con enfoque de género**

Institucionalizar los PEG en todas las etapas del ciclo presupuestario, fortaleciendo la generación de indicadores de impacto, la transparencia fiscal y los mecanismos de rendición de cuentas. Se recomienda vincular estas herramientas a marcos normativos vinculantes y ampliar la participación activa de organizaciones de mujeres en su implementación y monitoreo.

### **Inversión estratégica en cuidados como motor de desarrollo**

Reconocer los sistemas integrales de cuidados como pilares de la justicia económica y social. Se recomienda destinar un porcentaje fijo del PIB a estos sistemas, que deben estar articulados con políticas laborales, educativas y de salud, asegurando su sostenibilidad y potencial de generación de empleo, especialmente para mujeres. Asimismo, es clave tener en cuenta la diversidad de contextos territoriales, étnicos y culturales y reconocer los diferentes impactos del trabajo de cuidados en las mujeres indígenas, afrodescendientes, migrantes, rurales y discapacitadas.

### **Alineación del financiamiento climático con la igualdad de género y los cuidados**

Transversalizar el enfoque interseccional en las políticas climáticas y medioambientales, como parte de la justicia climática con enfoque de género e integrando la dimensión de cuidados.

Incorporar la perspectiva de género de manera transversal en presupuestos con perspectiva medioambiental, asegurando que los fondos para mitigación y adaptación incluyan como prioridad la participación de mujeres, especialmente indígenas, rurales y afrodescendientes. Esto implica también crear mecanismos de trazabilidad y evaluación del impacto del financiamiento climático en la igualdad.

## **Alianzas público-privadas con corresponsabilidad**

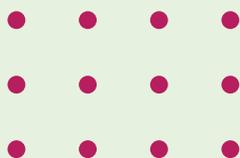
Estimular alianzas entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para cofinanciar políticas de igualdad de género, especialmente en áreas de cuidados, autonomía económica, inclusión financiera y trabajo decente. Estas alianzas deben guiarse por los principios de justicia redistributiva, rendición de cuentas y enfoque interseccional, garantizando que no reproduzcan las desigualdades ni excluyan a los grupos más vulnerables. Además, deben ser reguladas por marcos de gobernanza transparentes, evitando capturas de agenda y asegurando el enfoque de derechos.

## **Fortalecimiento de capacidades y datos desagregados**

Impulsar sistemas estadísticos nacionales que produzcan datos desagregados por sexo, edad, etnia, territorio y movilidad, necesarios para formular políticas basadas en datos y evidencia empírica y evaluar sus impactos a lo largo del tiempo. Se recomienda integrar estos datos en los sistemas de gestión financiera pública y asegurar su acceso público para fortalecer la rendición de cuentas y la producción de investigación para la mejora y evaluación de resultados.

## **Institucionalización del enfoque interseccional en marcos normativos y fiscales**

Asegurar que las leyes fiscales, los planes y políticas de desarrollo y las políticas presupuestarias incluyan explícitamente el enfoque interseccional como principio rector. Esto implica reconocer que las mujeres y personas LGBTIQ+ enfrentan múltiples formas de discriminación cuando se cruzan el género con la raza, la etnicidad, la edad, la discapacidad, la condición de movilidad o la ubicación geográfica y ajustar los mecanismos de asignación y seguimiento fiscal en consecuencia.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2024). Desplazamiento climático y género en América Latina.

Banco Mundial (2024). Poverty and shared prosperity report 2024: Crisis Inequality, and Resilience.

Bidegain, N., & Rodríguez Enríquez, C. (2021). Una arquitectura fiscal feminista para América Latina y el Caribe: propuestas para avanzar hacia una sociedad del cuidado. ONU Mujeres y CEPAL.

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer – CSW64 (2020). Declaración política adoptada en el 64º período de sesiones, con motivo del 25º aniversario de la Plataforma de Acción de Beijing. Naciones Unidas.

Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer – CSW69 (2025). Declaración de la sexagésima novena sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Naciones Unidas. (Referencia en proceso de publicación oficial).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023a). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/22-P), Santiago, 2023. Pp.16. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2023

CEPAL (2023b). Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023. Comisión Económica para América Latina y el Caribe pp. 15, 23.

CEPAL (2024). Panorama social de América Latina 2023

CEPAL (2025). Panorama Social de América Latina 2024. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, p.20.

CEPAL, ONU Mujeres y OACNUDH (2024). Hoja de ruta para Beijing+30, op. cit., sección IV.

FAO (2023). Mujeres rurales y tenencia de la tierra en América Latina 2023

Gobierno de Brasil (2024). Informe Nacional Beijing+30 2024; p, 4.

Gobierno de Chile (2024). Informe Nacional Beijing+30, 2024; p. 54

Gobierno de Colombia (2024). Informe país Beijing+30; p.65

Gobierno de Costa Rica (2024). Informe Nacional Beijing+30, 2024; p. 50

- Gobierno de Ecuador (2024). Informe país Beijing+30; p.20
- Gobierno de México (2024). Informe Nacional Beijing+30, 2024, p. 4
- Gobierno Plurinacional de Bolivia (2024). Informe Nacional Beijing+30, 2024; p. 28
- Gobierno de la República Dominicana (2024). Informe Nacional Beijing+30, 2024; p. 60
- Gobierno de Uruguay (2024). Informe Nacional Beijing+30, 2024; p. 30
- Gobierno de la República del Ecuador (2024). Informe Nacional Beijing+30, 2024; p. 7
- M.D. Almeida Sánchez (2021). La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina, serie *Macroeconomía del desarrollo*. CEPAL 2021; p. 26
- Naciones Unidas (2002). Consenso de Monterrey. Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.
- Naciones Unidas (2008). Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo. Resultados de la revisión del Consenso de Monterrey.
- Naciones Unidas. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Indicador 5.c.1.
- Naciones Unidas (2015b). Agenda de Acción de Addis Abeba. Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (párrs. 30 y 53-55).
- Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2024). Financing for Sustainable Development Report 2024.
- OIT. (2021). Mujeres en el mercado laboral de América Latina y el Caribe; p. 8.
- Rodríguez Enríquez, C. (2021). Políticas tributarias con igualdad de género en ALC. CEPAL
- ONU Mujeres y CEPAL (2022). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2022: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ONU Mujeres (2023). Presupuestos con enfoque de género. Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina.
- ONU Mujeres (2024). Perfil Regional de Igualdad de Género América Latina y el Caribe; p. 92

ONU Mujeres (2025). Los derechos de las mujeres 30 años después de Beijing. Nueva York: ONU Mujeres.

Oxfam Internacional (2018). ¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?

Oxfam Internacional (2023). Climate Finance Shadow Report, 2023; pp 30 -31

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2024). Brecha digital de género en zonas rurales.

# 03.

## Endeudamiento público y el desafío de considerar la integralidad de la política fiscal

— Verónica Serafini<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Verónica Serafini Geoghegan, economista, investigadora especializada en economía feminista, fiscalidad y deuda. Consultora internacional en políticas económicas con perspectiva de género. Paraguay.

**La política fiscal, entendida como el conjunto de decisiones gubernamentales cuyo instrumento más importante es el presupuesto público, es la política necesaria para financiar las actividades del Estado y un pilar fundamental para garantizar el desarrollo económico y social. Su eficacia depende de que se la conciba como un instrumento integral, donde cada componente —ingresos, gastos y deuda— se interrelacione de manera estratégica. En este contexto, uno de los desafíos más críticos que enfrentan numerosos países es la insuficiencia de recaudaciones tributarias, un problema que, al no resolverse, deriva en una dependencia excesiva del endeudamiento.**

La política fiscal no puede reducirse a decisiones aisladas sobre aumentar o reducir impuestos, ni a la expansión o contracción del gasto público. Su verdadero potencial radica en la articulación coherente de estas acciones con una gestión de la deuda que considere la garantía de los derechos y los objetivos del desarrollo.

Ignorar la interdependencia entre los tres componentes principales conduce a desequilibrios: si los ingresos son insuficientes, el Estado recurre a la deuda para cubrir sus obligaciones, pero si este ciclo se perpetúa, se socava la capacidad económica de los Estados de financiar las políticas públicas, llevando a soluciones que afectan negativamente a la población con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la deuda, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la vida.

Cuando el financiamiento mediante deuda se convierte en una solución recurrente, surgen riesgos como el aumento del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones), que consume recursos que podrían destinarse a políticas sociales o productivas. Gran parte de las crisis de deuda se vinculan a una base tributaria débil.

Considerar la política fiscal como un instrumento integral de la arquitectura económica de un país no es una opción, sino una necesidad para cualquier nación que aspire a cumplir con el contrato social.

La incorporación de la perspectiva de género en la política fiscal es indispensable, dado que los efectos de las decisiones tributarias y de gasto público no son neutros en términos de género. Las mujeres y los hombres enfrentan estructuras desiguales de acceso al mercado laboral, tiempo, ingresos y activos, además de una distribución profundamente asimétrica del trabajo de cuidados no remunerado. Estas condiciones estructurales generan impactos diferenciados frente a las medidas fiscales, especialmente cuando se promueven incentivos fiscales sin análisis de su impacto distributivo.

Las bajas recaudaciones tributarias no son solo un problema de ingresos, sino un síntoma de fallas estructurales que, al no abordarse, distorsionan las prioridades del Estado y lo encadenan a ciclos de endeudamiento peligrosos. La solución no reside en elegir entre impuestos o deuda, sino en construir sistemas fiscales justos y eficientes que, junto a un gasto inteligente y una

deuda responsable, aseguren la estabilidad y el financiamiento de las políticas. Sin esta visión holística, los gobiernos seguirán navegando en aguas turbulentas, donde cada crisis los acerca más al abismo de la insolvencia.

La adopción de un enfoque fiscal sensible al género permite corregir las asimetrías en las estructuras económicas, sociales y de distribución de renta mediante asignaciones presupuestarias orientadas, fortalecimiento de servicios sociales e inversión estratégica, tal como en la economía del cuidado. Asimismo, los presupuestos con enfoque de género, por ejemplo, constituyen una herramienta clave para mejorar la transparencia fiscal, promover la rendición de cuentas y asegurar que la política fiscal contribuya efectivamente a la igualdad sustantiva y al desarrollo sostenible.

Este enfoque está alineado con los compromisos asumidos por los Estados en la Plataforma de Acción de Beijing, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA), que exhortan a integrar la igualdad de género en las políticas macroeconómicas y fiscales.

### 3.1 El endeudamiento en contexto: retos frente a las crisis múltiples en la región

**El mundo ha enfrentado una multiplicidad de crisis entre las que se encuentran las de deuda externa e interna, bancarias, cambiarias, inflación, entre otras. Blanton, R., Blanton, S. y Peksen, D. (2019) señalan que desde 1976 hasta 2006 se pueden contabilizar unos 1.600 eventos. La mayoría de los países de América Latina tuvo entre 1980 y 2006 al menos un evento de default o reprogramación de deuda.**

Para el año 2024, el promedio de la deuda pública de 16 países de América Latina alcanzó el 51,2 % del PIB. Los niveles de deuda pública en relación con el PIB ponen de manifiesto la amplia necesidad de financiamiento de los países de la región ya que el nivel de endeudamiento actual se acerca al registrado dos décadas atrás (CEPAL, 2025). Este panorama plantea desafíos para sostener e incrementar la inversión pública en políticas clave para la igualdad de género, como los sistemas de protección social, la economía del cuidado y los servicios básicos esenciales para el bienestar de las mujeres y las niñas.

El nivel de endeudamiento público se enfrenta a diversos riesgos relacionados con la ralentización del crecimiento económico, el aumento de las tasas de interés, la depreciación de las monedas locales y las posibles rebajas de calificaciones.

Justamente, el contexto cargado de incertidumbre hace que exista un círculo vicioso en el que se reducen las calificaciones que imponen a los países mayores tasas de interés. Durante la pandemia, cuando más recursos necesitaban los países, se observó este comportamiento por parte de las empresas calificadoras.

En la última década, está aumentando el número de países cuyo servicio de la deuda es mayor que la inversión en funciones tan importantes como la salud y la educación, con impactos particularmente severos sobre las mujeres y niñas, quienes dependen en mayor medida de estos servicios para el ejercicio de sus derechos. Esta dinámica no solo genera condiciones adversas para la garantía de los derechos en el presente, también limita la acumulación de capital humano para el futuro (UN, 2024) y obstaculiza la igualdad de género en el largo plazo.

## 3.2 Hacia una arquitectura financiera justa frente a la doble crisis climática y de deuda

**La región enfrenta el desafío adicional del cambio climático exacerbando vulnerabilidades socioeconómicas y ambientales. La exposición a eventos climáticos extremos, junto con altos niveles de deuda, genera otro ciclo vicioso que limita la capacidad de los Estados para implementar políticas de adaptación y mitigación, obligando a un mayor endeudamiento (Cantamutto, 2025; CEPAL, 2024).**

América Latina alberga ecosistemas que están bajo estrés climático como la Amazonía, Centroamérica y los glaciares andinos. Adicionalmente, una parte importante de su PIB depende de sectores altamente vulnerables al clima como la agricultura y el turismo - sectores que cuentan con una alta participación femenina. En contrapartida, es una de las regiones que menos contribuye a las causas del cambio climático.

La doble carga del cambio climático y el endeudamiento en América Latina demandan un replanteamiento del tratamiento sistémico de la deuda: desde mecanismos de condonación de deuda, vinculados a metas climáticas, hasta impuestos a los mayores emisores históricos. Estas propuestas deben integrar también una perspectiva interseccional que reconozca cómo la carga de la deuda y de sus instrumentos, así como la crisis climática, afectan de forma desproporcionada a las mujeres y promover mecanismos que financien políticas públicas con enfoque de género.

La región no puede resolver esta crisis en aislamiento; requiere solidaridad internacional y un reconocimiento de su papel como víctima de un sistema económico o extractivista, y puede profundizarse por la necesidad de pagar la deuda con divisas extranjeras, especialmente, con dólares.

No obstante, las soluciones planteadas y ampliamente promovidas alrededor del planeta han tomado otra dirección, trayendo consigo instrumentos como los canjes de deuda que han sido promovidos como soluciones innovadoras. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que reproducen una lógica de mercado que desplaza el centro del problema y acentúan la subordinación financiera del sur global. Lejos de representar mecanismos transformadores, estos instrumentos suelen ser limitados en escala, condicionados por los intereses de los acreedores y con escasa participación de los países deudores en su diseño.

De hecho, estas iniciativas pueden desviar la atención de reformas estructurales necesarias, como una verdadera arquitectura financiera internacional justa y el establecimiento de mecanismos vinculantes de reestructuración soberana, además de que ignoran las asimetrías históricas y de poder entre el norte y el sur global.

La acumulación de deuda pública, aunque en ocasiones es necesaria para impulsar el crecimiento en contextos recesivos, se torna problemática cuando es sintomática de un sistema fiscal que no funciona adecuadamente para financiar el desarrollo.

Como se señaló, en primer lugar, limita la capacidad del Estado para responder a crisis, como desastres naturales, recesiones económicas o epidemias al reducir el espacio fiscal. En segundo lugar, incrementa la vulnerabilidad ante fluctuaciones en las tasas de interés internacionales, especialmente para economías emergentes como son la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En tercer lugar, la historia reciente nos muestra que suelen traer consigo medidas de ajuste o actualmente llamadas de austeridad que agudizan la desigualdad y ocasionan el retroceso a avances anteriores. Estas medidas suelen traducirse en recortes a servicios públicos fundamentales, como salud, educación y protección social, con impactos desproporcionados sobre las mujeres, quienes dependen más de estos servicios y asumen la compensación mediante trabajo de cuidados no remunerado.

### 3.3 Los efectos de la austeridad: la sostenibilidad de la deuda por encima de la sostenibilidad de la vida

**La denominada austeridad a la que se apela para conseguir el equilibrio fiscal y asumir los compromisos derivados del endeudamiento tiene graves consecuencias para la población, en particular para las mujeres y las desigualdades de género.**

Los efectos del endeudamiento en la región en décadas pasadas están ampliamente estudiados. La deuda contraída en los años ochenta e inicios de los años noventa impulsó, en la mayoría

de los países latinoamericanos, la implementación de políticas de ajuste estructural que se materializaron en la reducción de inversiones en las áreas sociales y en infraestructura.

Los retrocesos dieron lugar a la llamada “década perdida” que dejó a más de la mitad de la población en situación de pobreza, destruyó el tejido social y la estructura productiva industrial y privatizó servicios que acabaron siendo peor y más caros para la sociedad.

A medida que aumenta la deuda, mayores niveles de recursos del Estado deben destinarse al pago de los servicios de ésta, disminuyendo los recursos disponibles para la prestación de servicios públicos.

Los gobiernos de los países presionan al máximo los postulados de su contrato social generando niveles de conflictividad social y política y retrocesos en las condiciones de vida. Este proceso es acompañado además por un aumento de los niveles de desigualdad, lo que alimenta el descontento social ya que una gran parte de la sociedad no disfrutó las ventajas de las políticas financiadas con los fondos de deuda, pero finalmente debe asumir los costos.

La retracción de las inversiones del Estado tiene consecuencias en el PIB como agregado macroeconómico, así como en la gran mayoría de la población. La reducción del espacio fiscal obliga a tercerizar o privatizar estos servicios que, lejos de asumir una perspectiva de derechos, empujan a los hogares a endeudarse para dar cobertura a lo necesario para su subsistencia: agua, electricidad, educación, salud y cuidados, generando un círculo perverso que obstaculiza la reducción de la pobreza y la desigualdad. La austeridad termina siendo un eufemismo que esconde la incapacidad de los gobiernos para financiar las políticas públicas con recursos genuinos provenientes del sistema tributario.

Las vías de impacto del sobreendeudamiento público en la ciudadanía y en el ejercicio de sus derechos son múltiples. Las tres más importantes son el empleo, la oferta pública de servicios y el endeudamiento de los hogares, pero también se observan consecuencias negativas en la seguridad alimentaria, en las relaciones familiares y en la migración (Berdeja, 2023; Serafini y Fois, 2021).

Estos impactos se transmiten en el tiempo, a largo plazo, incluso generacionalmente (Irving, 2020; MacLeavy, 2025). Sus efectos negativos no se distribuyen por igual sobre la población, siendo las mujeres especialmente afectadas por las consecuencias directas en el disfrute de sus derechos y en el aumento de la carga de trabajo no remunerado.

Durante la crisis de la deuda manifestada en los años ochenta y noventa, el deterioro económico impulsó la entrada al mercado laboral de un grupo importante de mujeres, especialmente de menores recursos, a la par del aumento del desempleo de hombres y de otras mujeres ubicadas por encima del umbral de pobreza (CEPAL, 1986; Humphrey, 1996).

Esta inserción se dio en ocupaciones de baja productividad e informales como el trabajo doméstico y los servicios como el comercio ambulante. Paralelamente se produjo una reducción de los ingresos laborales.

A pesar de la salida al mercado laboral de mujeres de bajos ingresos, la pobreza aumentó superando niveles de 20 años atrás (CEPAL, 2008). La expansión del concepto de feminización de la pobreza (Pearce, 1978) en los años noventa en América Latina fue empleada para explicar el empobrecimiento de las mujeres y el consecuente deterioro de las condiciones de vida, dando cuenta de la situación en que habían quedado las mujeres debido a la crisis (De Barbieri, 1993).

El deterioro de la calidad de vida impulsó procesos migratorios donde las mujeres también son protagonistas importantes. El trabajo de las mujeres migrantes se caracteriza a menudo por sus pésimas condiciones, al ser este informal, precario y mal remunerado, concentrándose, por lo general, en el sector de servicios y en áreas específicas como la limpieza y el cuidado. Una especial atención merece la conformación de cadenas globales de cuidados ya que en este caso confluyen los problemas económicos en los países de origen con el avance de la transición demográfica en los países receptores (Valenzuela, Scuro, Vaca-Trigo, 2020). Las remesas cumplen un doble objetivo: por un lado, aumentan los ingresos de los hogares y, por otro lado, contribuyen como fuente de divisas, necesarias para el pago de la deuda pública (Floro, Tornqvist y Tas, 2009).

Las crisis más recientes han mostrado otras consecuencias. Laterra Eliosof y Contantino (2021) señalan que la reforma de pensiones llevada a cabo a partir de la crisis de la deuda durante el periodo 2015-2019 en Argentina afectó desproporcionadamente a mujeres y a poblaciones LGBT. Los recortes de fondos se dieron principalmente en los programas no contributivos donde se ubican estos grupos poblacionales caracterizados por una trayectoria laboral informal o precarizada que les impide acceder a los beneficios del pilar contributivo.

El endeudamiento de los hogares, especialmente por parte de las mujeres dentro de estos, para adquirir servicios de salud, educación y cuidados es un fenómeno que se está midiendo y estudiando. Los bajos niveles de inversión social y la privatización de servicios crean el escenario adecuado para que las familias deban recurrir a esta estrategia para acceder a esos servicios que en realidad son derechos que deben ser garantizados por los Estados. Muchhala y Guillem (2022) reportan este efecto en Ecuador, mientras que Partenio and Wilkis (2024) en Argentina.

Cabe señalar que Argentina y Ecuador fueron los primeros países en mostrar fuertes desequilibrios fiscales antes de la pandemia. La pandemia exacerbó el problema en los demás países cuyo nivel de endeudamiento venía creciendo, pero más lentamente. La llegada del COVID-19 encontró a la mayoría de los países de la región con sistemas de salud y protección social débiles, lo que propició un considerable aumento de la deuda para financiar los programas de emergencia.

## 3.4 Los sesgos de género en los instrumentos de la deuda

Más allá del análisis de la evolución, características, causas y consecuencias de la deuda en la población, la mirada a otros instrumentos es relevante para entender el manejo de la deuda.

Uno de ellos es el Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda (ASD), el mecanismo principal utilizado por los países para promover la sostenibilidad del endeudamiento soberano. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial evalúan conjuntamente los riesgos de deuda de los países y, desde su introducción en 2005, el marco de los ASD se ha convertido en una piedra angular de los préstamos soberanos, orientando las prácticas de préstamo tanto públicas como privadas.

La deuda pública de un país se considera sostenible si el gobierno puede cumplir con todas las obligaciones de pago actuales y futuras sin asistencia excepcional o sin caer en incumplimiento (Hakura, 2020). Así definida la sostenibilidad de la deuda esta puede ser posible a costa de reducciones del bienestar, de la postergación de la garantía de los derechos humanos o de aumentos de la pobreza y de las desigualdades.

Blanchard *et al.* (1990) y Buitier (1985) definieron dos condiciones para una sostenibilidad de la deuda pública basada en la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno: i) la relación de deuda/PIB debería converger a largo plazo a su nivel inicial tras un periodo en el que ha crecido de forma importante, y esto exige generar superávits primarios tras el periodo de crecimiento del cociente deuda/PIB; y, ii) para que una política fiscal sea sostenible, el gobierno que tiene una deuda pendiente debe ejecutar excedentes presupuestarios primarios.

En América Latina, en las últimas décadas, la sostenibilidad de la deuda se ha garantizado mediante políticas destinadas a aumentar el producto interior bruto (PIB) y mediante las denominadas políticas de austeridad para reducir el gasto, acompañadas de la aplicación generalizada de normas destinadas a promover la disciplina fiscal.

El ASD tiene varios sesgos de género (Serafini y Miranda, 2023). Por un lado, el aumento del PIB no beneficia necesariamente a las mujeres latinoamericanas debido al modelo de crecimiento extractivista. A pesar de ello, los organismos internacionales apelan al “bono de género” para impulsar el crecimiento ya que los motores históricos se enlentecieron. Por otro lado, la reducción de la deuda mediada por la austeridad en la inversión social limita las funciones del Estado, especialmente las relacionadas con la reproducción social, lo que ocasiona una presión sobre el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres.

Las políticas de austeridad fueron apoyadas por la implementación generalizada de reglas fiscales, cuyo objetivo es impulsar la disciplina fiscal. En la última década, aumentó el número de países y la cantidad de reglas fiscales aprobadas legalmente en la región.

Para los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Davoodi *et al*, 2020; FMI, 2020), una regla fiscal es una restricción permanente a largo plazo de los agregados de la política fiscal con el objetivo de garantizar la disciplina fiscal y, principalmente, la sostenibilidad de la deuda.

La mayoría de las reglas fiscales se basan en tratados internacionales, decretos constitucionales o legislación nacional. La regla de oro es una variación de una regla de equilibrio, en la que el gobierno solo puede pedir prestado para financiar gasto de capital ya que supone que las inversiones representan el consumo futuro y no actual y tienen el potencial de generar un crecimiento futuro.

Las reglas fiscales tampoco son neutrales al género. El sesgo patriarcal de la teoría económica ortodoxa invisibiliza el trabajo no remunerado de las mujeres y los retornos económicos en el PIB en la reducción de la pobreza, en el sistema tributario, en el sistema de seguridad social contributivo de las políticas que involucran de manera directa a las mujeres como las sociales -salud, educación, cuidado, protección social- y la infraestructura de cuidado.

A 20 años del inicio de estas en la región, la mayor parte de los países latinoamericanos cuenta con leyes que establecen reglas fiscales. Alrededor del 80 % cuenta con límites al gasto, especialmente corriente, o reglas de balance. Otro grupo importante tiene reglas de limitaciones a la deuda. Solo un país cuenta con reglas de carga tributaria mínima y dos países regulan techos máximos. Todos los países combinan al menos dos de estas reglas (OCDE y BID 2020; Cetrángolo *et al*. 2022). La crisis financiera internacional de 2008 impulsó el aumento de la cantidad de países con reglas fiscales de techos de deuda y gasto (CEPAL, 2018).

Si bien hay una importante heterogeneidad en la región, la mayor parte de los países de América Latina cuentan con espacio para aumentar las recaudaciones y transformar sus sistemas tributarios para mejorar sus efectos redistributivos y crear espacio fiscal (Pessino, *et al*, 2023). Las reglas pueden incorporar objetivos recaudatorios para financiar el gasto o el pago de los compromisos de la deuda; sin embargo, la mayoría de los países latinoamericanos se centró en aprobar normas que derivan en la reducción de los gastos.

La reducción del gasto responde a la visión ortodoxa de que la sostenibilidad de la deuda medida por la ratio deuda/PIB puede lograrse reduciendo el gasto para pagar la deuda o aumentando el PIB. La reducción del gasto público es consistente con la creencia de que éste sustituye la inversión privada, junto con el aumento de los impuestos. Esto a su vez reduce el PIB. Otra

hipótesis es que una reducción del tamaño del Estado aumentaría la confianza en la capacidad del gobierno para pagar su deuda, lo que llevaría a tasas de interés más bajas, mayor estabilidad macroeconómica y, por lo tanto, un mayor crecimiento.

Los estudios realizados por (Liotti, Musella, Ofria, 2025) señalan que la adopción de medidas de austeridad fiscal se asocia con un aumento del nivel de deuda pública.

Otro grupo de evidencia muestra que la retracción del Estado en la provisión de servicios públicos de calidad es un obstáculo para el crecimiento y contribuye a aumentar la pobreza y la desigualdad afectando de manera desproporcionada a las mujeres (Calbert *et al*, 2023; Arestis, *et al*, 2021; Okeke, Alexiou, Nellis, 2021).

A medida que pasaron los años no solo aumentaron los países con reglas fiscales sino también aumentó el número de reglas que cada país adoptó. A pesar de esta evolución, no se ha impedido una acumulación importante y persistente de deuda a lo largo del tiempo (Daavodi *et al*, 2022).

La denominada “regla de oro” señala que el financiamiento con deuda o la expansión del déficit solo puede ser aceptable si es para inversión física, ya que la inversión en capital humano es considerado gasto corriente para las cuentas nacionales (Truger, 2016), desvalorizando sus retornos económicos. Gran parte de las políticas públicas demandadas por las mujeres tienen un fuerte componente de gasto corriente -violencia de género, cuidados, salud, educación-. A pesar de que las políticas de cuidado requieren inversión física, esta no se considera en los planes de inversión que generalmente priorizan obras viales, energéticas, entre otras.

De Henau and Himmelweit (2020) and Himmelweit and Perrons (n/d) señalan que las inversiones en cuidados tienen altos niveles de retorno, incluso más elevados que la inversión física por sus efectos en la expansión de empleos femeninos directos e indirectos. ONU Mujeres (2021) encontró que la inversión en cuidados infantiles -infraestructura y servicios- puede generar 2,5 veces más empleos que el mismo monto invertido en el sector de la construcción.

Para Hemerijck (2015), la inversión social en la prestación de servicios de bienestar contribuye potencialmente a lograr un “doble dividendo” de aumento de empleo y productividad mayores y más equilibrados desde el punto de vista del género, capaces de sostener una protección social justa y adecuada. Un Estado de bienestar activo contribuye a prestar servicios de cuidado infantil asequibles y de buena calidad lo que facilita a las parejas jóvenes tener hijos, mientras que las políticas activas del mercado laboral, el aprendizaje permanente y las políticas de salud pública permiten a los trabajadores seguir carreras más largas.

ONU Mujeres (2020), por su lado, está impulsando una serie de estudios en los países de la región bajo la premisa del “triple dividendo”. La inversión en políticas de cuidados genera un triple dividendo ya que, además de contribuir al bienestar de las personas, permite la creación

directa e indirecta de empleo de calidad y facilita la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo lo que supone un retorno de ingresos para el Estado vía impuestos y cotizaciones y una mayor renta para las personas.

Un factor que es necesario considerar en el análisis del tratamiento de la deuda y de los instrumentos como el análisis de sostenibilidad de la deuda y las reglas fiscales es la transición demográfica por la que está pasando la región. La rápida caída de la fecundidad junto con el aumento de los años promedio de vida está incrementando el ritmo de envejecimiento, lo cual afectará a la gestión de la deuda.

En Europa, el envejecimiento de la población está ejerciendo presión sobre la ratio deuda pública/ PIB, tanto por aumentar el gasto público neto como por reducir el crecimiento potencial (Darvas, Welslau, Zettelmeyer, 2024).

La austeridad y su impacto en la acumulación de capital humano durante la niñez y adolescencia acelera este proceso, ya que afecta a las oportunidades de aumentar la productividad. La retracción del Estado en las políticas dirigidas a las personas mayores tiene un impacto directo en las mujeres por dos vías. Por un lado, las mujeres viven más y tienen menos autonomía económica y, por otro lado, son las principales responsables del trabajo remunerado y no remunerado de cuidados. Cuando los servicios públicos se debilitan sobre ellas recaen las consecuencias incluso en la vejez.

### 3.5 Consideraciones y recomendaciones hacia una arquitectura financiera sostenible

**La gestión de la deuda, que incluye las prioridades establecidas para el uso de los fondos en el presupuesto y su impacto en la población, así como la implementación de los instrumentos que garantizan el repago de esta, como el análisis de la sostenibilidad de la deuda y las reglas fiscales, no son neutrales al género.**

El artículo se centró en dos sesgos: 1) la centralidad puesta en la relación deuda/PIB como indicador de sostenibilidad de la deuda y sus consecuencias en las limitaciones del gasto a través de las políticas de austeridad, y 2) el sesgo patriarcal de la teoría económica ortodoxa que invisibiliza el trabajo no remunerado de las mujeres y los retornos económicos de la inversión en salud, educación, protección social o cuidados, funciones que absorben fundamentalmente gasto corriente.

Ambos sesgos tienen en común efectos negativos desproporcionados en las mujeres y la desvalorización del aporte del trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres que se traducen en mejores resultados del PIB, en la reducción de la pobreza, en el aumento de las recaudaciones tributarias y de las contribuciones sociales a la seguridad social; incluso en la sostenibilidad de la deuda.

La prioridad dada a la sostenibilidad de la deuda ubica a las mujeres como variable de ajuste quienes, como principales responsables de la reproducción social y del sostenimiento de la vida, absorben gran parte de los costos de la deuda sin recibir los beneficios en la misma proporción.

Una gestión de la deuda pública que contribuya con la garantía de los derechos de las mujeres y la reducción de las desigualdades de género requiere cambios estructurales en dos ámbitos principales: la gobernanza global y las premisas e instrumentos que forman parte de la política fiscal.

En el primer ámbito, es necesaria una nueva arquitectura financiera de la deuda que garantice una gobernanza democrática y participativa en el marco de las Naciones Unidas donde todos los países tienen voz y voto en las decisiones. Para ello se requiere iniciar con la adopción de una Convención Marco sobre Deuda Soberana estableciendo principios vinculantes sobre prevención de crisis, medidas de reestructuración, renegociación, cancelación y reparación, como soluciones reales para reducir el peso y la carga de la deuda, regulación de acreedores privados y el reconocimiento de la corresponsabilidad de estos y la transformación de los mecanismos de calificación crediticia.

La transformación del manejo de la deuda debe incluir su reestructuración de manera justa, con la participación de los países deudores y con criterios de justicia climática y de género que incluya cláusulas de alivio o suspensión del servicio de la deuda en situaciones de emergencia climática o sanitaria.

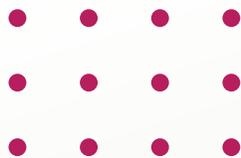
En el ámbito de la gestión de la deuda -presupuesto, carga, impacto, instrumentos- es necesario discutir, a la luz de la evidencia empírica rigurosa, los principios que rigen el uso de los préstamos, el análisis de sostenibilidad de la deuda y las reglas fiscales. En primer lugar, es fundamental considerar los retornos que generan las inversiones sociales en contra de la premisa ortodoxa centrada en los efectos multiplicadores de la inversión física.

En segundo lugar, es necesario poner en el centro de los objetivos de las políticas a los derechos de las mujeres y las brechas y no su rol instrumental en el crecimiento económico o su rol subsidiador del Estado cuando éste reduce su participación como garante de los derechos y prestador de servicios a través de su trabajo no remunerado. En ese sentido, reforzar los servicios públicos universales y gratuitos, tal como sistemas integrales de cuidados, es esencial para reducir la necesidad de las familias -especialmente de las mujeres- de recurrir al endeudamiento privado para cubrir derechos básicos como los cuidados, la educación, la sanidad y la energía.

En tercer lugar, el repago de la deuda no puede darse en el marco de un sistema tributario injusto y regresivo. Las reglas fiscales deben incorporar el aumento de impuestos directos para que la carga de la deuda se distribuya sobre todo en los sectores que se beneficiaron más con las obras financiadas con endeudamiento.

Es preciso integrar la financiación climática con un enfoque de justicia social y canalizar los recursos internacionales y nacionales hacia políticas de adaptación y mitigación que den prioridad a las comunidades vulnerables y a la participación de las mujeres, promoviendo soluciones sostenibles que eviten profundizar el endeudamiento.

Finalmente, es necesario considerar algunas soluciones que buscan reducir la carga de la deuda como los canjes, pero los ejemplos recientes dan cuenta de sus limitaciones. Es necesario plantear soluciones estructurales, de gran escala y de largo plazo.



## BIBLIOGRAFÍA

- Arestis, Philip, Fernando Ferrari-Filho, Marco Flávio da Cunha Resende, and Fábio Henrique Bittes Terra. (2021). "A Critical Analysis of the Brazilian 'Expansionary Fiscal Austerity': Why Did It Fail to Ensure Economic Growth and Structural Development?" *International Review of Applied Economics* 36 (1): 4–16. doi:10.1080/02692171.2021.1893667.
- Berdeja, Daniela (2023). *La deuda soberana y la deuda social con las mujeres en Perú*. Latindadd.
- Blanchard, Olivier (1990). Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Economics Department Working Papers No. 79. OCDE.
- Blanton, Robert, Shannon Blanton, y Dursun Peksen. (2019). "The gendered consequences of financial crises: A cross-national analysis." *Politics & Gender* 15 (4): 941-970. Buitter, Willem. (1985). *A Guide to Public Sector Debt and Deficit*, Center. Discussion Paper, No. 493, Yale University, Economic Growth Center.
- Calvert Jump, Robert, Michell, Jo, Meadway, James and Nascimento, Natassia. (2023). The Macroeconomics of Austerity. Report. Progressive Economy Forum (PEF).
- Cantamutto, Francisco (2025). La deuda como trampa: ¿Por qué América Latina paga con Derechos Humanos? Latindadd.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2025: impulsar la inversión para el crecimiento y el desarrollo sostenible. CEPAL.
- CEPAL (2024). The Interim Report of the Expert Review on Debt, Nature & Climate. Tackling the Vicious Circle. CEPAL.
- CEPAL (2008). *Panorama social de América Latina*.
- Cetrángolo, Oscar, Dalmiro Morán, and Florencia Calligaro. (2022). *El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe: respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Darvas, Zsolt M.; Welslau, Lennard; Zettelmeyer, Jeromin (2024). *How demographic change will hit debt sustainability in European Union countries*, Bruegel Policy Brief, No. 22/2024, Bruegel.
- Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Xuehui Han, Andresa

- Lagerborg, W. Raphael Lam, and Paulo Medas. (2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic, IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund.
- De Barbieri, T. (1993). Crisis y relaciones de género en América Latina/cambios y resistencias. *DemoS*, (006).
- De Henau, Jerome, Himmelweit. Susan. (2020). The gendered employment gains of investing in social vs. physical infrastructure: evidence from simulations across seven OECD countries. IKD Working Paper No. 84. OCDE.
- Floro, María. Tornqvist, Annika y Tas, Emcet. (2009). "The Impact of The Economic Crisis on Women's Economic Empowerment". Working Papers Series N° 26, American University, Department of Economics.
- Hakura, Dalia (2020). ¿Qué es la sostenibilidad de la deuda? Finanzas y Desarrollo.
- Hemerijck, Anton (2015). "La revolución silenciosa del paradigma de la inversión social". Política social: estudios internacionales sobre género, estado y sociedad, volumen 22, número 2, pp. 242-256.
- Himmelweit, Susan y Perrons, Diane. (n.d.). Gender and fiscal rules: how can we afford the rising cost of care? Working paper.
- Humphrey, John. (1996). "Responses to Recession and Restructuring: Employment Trends in the São Paulo Metropolitan Region, 1979-87", *Journal of Development Studies* 33 (1): 40-62.
- Irving, Zoe (2021). "The Legacy of Austerity". Política social y sociedad, 20 (1): 97-110.
- Laterra, Patricia, Eliosoff, María Julia y Costantino. Agostina. (2021). "Austerity Programs in Argentina and the Structural Continuity of Extractivism: A Feminist Perspective". *Agrarian South: Journal of Political Economy*, 10(1), 110-138.
- Liotti, Giorgio, Musella, Marco, Ofria, Ferdinando. (2025). "Do austerity policies reduce public debt? An analysis on twelve Eurozone countries". *Economics of Governance* 2025.
- MacLeavy, Julie. (2024). "5: Austerity, Social Mobility and Life Course Development". In *Enduring Austerity*, Bristol University Press.
- Muchhala, Bhumika y Guillem, Andrea. (2022). "Gendered austerity and embodied debt in

- Ecuador: channels through which women absorb and resist the shocks of public budget cuts". *Gender & development*, 30 (1-2): 283-309.
- Naciones Unidas (2024). Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- ONU Mujeres. (2021). Invertir en Cuidados y Corresponsabilidad.
- ONU Mujeres (2020). Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México.
- Okeke, Ángela, Alexiou, Constantinos, Nellis, Joseph (2021). "Austerity Effects on National Output and Income Inequality: A Systematic Literature". *Review of Economics* 72(2): 97-148.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. OCDE-BID.
- Partenio, Florencia Wilkis, Ariel. (2024). "Where a Right Fails, a Debt Increases: Gender Inequalities and Economic Vulnerability of Women and LGBTQ+ Groups". *Feminism in Public Debt*. Bristol University Press.
- Partenio, Flora. (2022). Deudas, cuidados y vulnerabilidad El caso de las mujeres de hogares de clases populares en la Argentina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Pearce, Diane. (1978). "The Feminization of Poverty: Women, Work, and Welfare", *The Urban & Social Change Review: Special Issue on Woman and Work*, 11 (1-2): 28-37.
- Pessino, Carola, Rasteletti, Alejandro, Artana, Daniel y Lustig, Nora (2023). Distributional effects of taxation in Latin America. III Working Papers (118). London School of Economics and Political Science.
- Serafini Geoghegan, Verónica y Miranda, Patricia. (2023). Análisis de la sostenibilidad de la deuda: la vida después del capital. Una mirada desde la Economía feminista. En Bohoslavsky, Juan Pablo *Deuda feminista: ¿Utopía u oxímoron?* EDULP.
- Serafini Geoghegan, Verónica y Fois, Montserrat (2021). *Mujeres, deuda y desigualdades de género*. Latindadd.

Truger, Achim. (2016). « Reviving fiscal policy in Europe: towards an implementation of the golden rule of public investment”. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 13(1): 57-71.

Valenzuela, María Elena. Scuro, Lucía y Vaca Trigo, Iliana. (2020). Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina, Serie Asuntos de Género, N° 158. CEPAL.

# 04.

## Las modificaciones en el comercio global y los impactos sobre las políticas de cuidado y la vida de las mujeres

- Graciela Rodríguez<sup>16</sup>
- Denize Santana<sup>17</sup>

16 Graciela Rodríguez, Socióloga, directora del Instituto Equit / Red de Género y Comercio, y Coordinadora de REBRIP - Red Brasileña por la Integración de los Pueblos. Brasil.

17 Denize Santana de Sousa, formación en Cooperación Internacional y Género, especialización en Medio Ambiente con enfoque de género, consultora especializada en empoderamiento económico, colaboró en la elaboración de este artículo. Brasil.

**Las transformaciones de las últimas décadas, acentuadas tras la pandemia, han puesto en cuestión los límites de las políticas de liberalización comercial promovidas por los países industrializados desde el fin de la Guerra Fría. La globalización económica iniciada en los años 80 consolidó una fase del capitalismo caracterizada por la deslocalización productiva, con impactos significativos en el empleo femenino en sectores exportadores, y la expansión de cadenas globales de valor, bajo el principio de que el comercio garantizaría crecimiento y desarrollo.**

Este modelo ha dado lugar a fenómenos descritos como “crecimiento empobrecedor”, donde el aumento del PIB convive con mayores niveles de desigualdad y pobreza, en particular entre mujeres y comunidades vulnerables, especialmente en países del sur global. La liberalización del comercio y de los flujos de capital —núcleo de la globalización financiera— favoreció la concentración de la riqueza e impulsó una intensa *financierización* global. Hoy, tanto este modelo como las instituciones multilaterales que lo sustentan muestran crecientes tensiones estructurales que limitan su capacidad de respuesta ante las crisis contemporáneas y las demandas por una arquitectura económica más justa.

En los últimos años, instituciones clave del sistema multilateral, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y organismos de las Naciones Unidas, incluidas la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las Conferencias de las Partes (COPs), han tenido que enfrentar desafíos crecientes en contextos geopolíticos complejos que han puesto a prueba su eficacia y legitimidad. Algunas decisiones unilaterales recientes han generado tensiones diplomáticas y evidenciado la fragilidad del llamado “orden internacional basado en reglas”, establecido tras la Segunda Guerra Mundial con los Acuerdos de Bretton Woods (1946).

Ese orden se estructuró sobre principios de libre comercio, multilateralismo, reconocimiento de la soberanía de los Estados y el derecho a la autodeterminación de los pueblos, premisas que actualmente enfrentan cuestionamientos y requieren renovado compromiso por parte de la comunidad internacional.

Sin lugar a duda, la liberalización del comercio —tanto de bienes como de inversiones— ha sido un pilar central de la expansión de la globalización corporativa y, posteriormente, de su fase financiera. El comercio internacional ha desempeñado un papel determinante en la reconfiguración de las disputas geoeconómicas en torno al tamaño, la competitividad y el crecimiento de las economías, sin embargo, junto a algunos “ganadores” también ha provocado el surgimiento de muchos “perdedores”.

Las políticas tarifarias que están provocando una escalada en la guerra comercial mundial están también haciendo tambalear el orden económico mundial y lanzando enorme incertidumbre global. Las medidas proteccionistas emergentes y las disputas comerciales han tenido impactos

significativos sobre las economías nacionales y las cadenas globales de valor, reconfigurando la producción internacional y generando tensiones en el sistema financiero. Estos cambios ponen en entredicho los principios que han regido las negociaciones multilaterales desde fines del siglo XX.

En suma, si bien la liberalización del comercio de mercancías y capitales ha sido promovida como un motor del desarrollo, sus resultados han sido, en muchos casos, limitados e insuficientes para garantizar una mejora sostenida en las condiciones de vida de la mayoría de la población. Al mismo tiempo, enfoques más recientes orientados al proteccionismo comercial tampoco han ofrecido respuestas estructurales a los desafíos del presente. Persisten y se agravan las tensiones en torno al acceso a mercados y recursos naturales, así como las desigualdades entre países y al interior de ellos —incluidas las desigualdades de género—, lo que plantea interrogantes sobre los supuestos que han guiado los marcos actuales de gobernanza económica global. Desde una perspectiva feminista, resulta esencial reflexionar sobre las causas de estos resultados y sobre cómo las desigualdades de género han sido funcionales a modelos económicos que perpetúan brechas y concentran la riqueza.

## 4.1 La liberalización comercial y financiera y el trabajo de las mujeres

**En los últimos años, diversos estudios han realizado esfuerzos considerables para desarrollar análisis que cruzan las políticas comerciales, el combate a la pobreza y la igualdad de género y todos los resultados evidencian una vinculación negativa de tales variables.**

Para reflexionar sobre estas cuestiones, consideraremos en primer lugar los impactos del comercio sobre el trabajo remunerado de las mujeres, en particular en los sectores de exportación, sobre todo en los empleos de la producción industrial, aunque también en el sector rural y de servicios.

Posteriormente consideraremos la estrecha relación entre el comercio internacional y el trabajo no remunerado de las mujeres, en particular el trabajo de cuidados, tanto sea realizado por las trabajadoras en una segunda jornada de trabajo, como también por las mujeres que no hacen parte del trabajo remunerado en sus hogares o comunidades. Intentaremos de modo sucinto visitar los impactos de las negociaciones de comercio internacional sobre las mujeres, visibilizando las diferentes formas de la afectación de los tratados comerciales sobre las mujeres y las personas LGBTIQ+, y especialmente sobre las que sufren una situación de vida precarizada.

La vinculación creciente de la mano de obra femenina en la fabricación de productos destinados a la exportación es una constatación en la producción globalizada. Ya en 1981, Elson y Pearson mencionaban el aumento del trabajo femenino en las “fabricas del mercado mundial”, basado en la presencia de mujeres contratadas por muy bajos salarios y en condiciones precarias.

Desde entonces, algunos estudios han buscado relacionar el empleo de mujeres en los sectores exportadores, en especial en el sector industrial, aunque también en la agricultura y los servicios, muchos en los niveles nacionales y otros un poco más escasos utilizando datos internacionales. En general, tales estudios han apoyado la tesis de que “la producción para la exportación en los países en desarrollo se produce en tándem con la feminización del trabajo remunerado” Cagatay, N. (2001). En América Latina y el Caribe, este proceso se ha vinculado a un patrón de crecimiento exportador sustentado en ventajas comparativas asociadas a menores costos laborales, en el cual la participación femenina desempeñó un rol clave. No obstante, la calidad del empleo generado en muchos casos no ha mejorado las relaciones de género, ni ha reducido la segmentación ocupacional ni las brechas salariales, limitando los efectos positivos sobre la autonomía económica de las mujeres y su bienestar general. De hecho, los incrementos en el desempeño exportador durante los años de la globalización y la reubicación productiva en los países del sur global han estado ligados a la incorporación extensiva de mano de obra femenina.

En este contexto, resulta urgente que las políticas comerciales, fiscales e industriales incorporen una perspectiva de género que promueva el trabajo digno, la igualdad salarial y la participación de las mujeres en sectores estratégicos, tal como lo señalan las iniciativas de financiamiento con impacto en los ODS que se discutirán en la 4ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (30 de junio - 3 de julio de 2025).

## 4.2 El trabajo femenino remunerado y los flujos de inversiones

**El libre comercio no sólo facilitó la circulación planetaria de las mercancías producidas en los países de menor desarrollo, sino que también promovió la libre circulación de los capitales y la seguridad para las inversiones, que fueron y continúan siendo el centro de las estrategias económicas internacionales predominantes.**

Los acuerdos de liberalización de las inversiones han otorgado grandes facilidades de instalación a las empresas transnacionales sin la contrapartida de los llamados “requisitos de desempeño” que antaño eran exigidos a los capitales inversionistas. La flexibilización de las leyes y estándares laborales con el objetivo de atraer inversiones extranjeras ha permitido reducir los costos de la mano de obra y facilitado el avance de la precariedad y las malas condiciones de trabajo en la

economía globalizada, al mismo tiempo en que la capacidad de los Estados para controlar esas condiciones laborales ha sido reducida por años de políticas de ajuste estructural tendientes a minimizar el papel de los Estados y también, en muchos casos, por la propia complicidad de los gobiernos con las empresas que se han instalado en los países periféricos.

“Así, una de las ventajas comparativas ofrecidas a los inversionistas extranjeros por diversos gobiernos de los países en desarrollo ha sido la provisión de contingentes de mano de obra barata, especialmente de mujeres, para empresas que producen, en la mayoría de los casos, bienes intensivos en trabajos de baja cualificación. Las facilidades ofrecidas para la instalación de capitales en las “zonas francas” de procesamiento de exportaciones o en las fábricas de ensamblaje de productos (caso de las “maquilas”) han sido la forma encontrada para aunar los intereses de muchos gobiernos y de gran número de corporaciones transnacionales. Esta forma de producción usa especialmente mano de obra femenina en condiciones laborales de extrema precariedad y ha tenido impactos desagregadores de la vida social y familiar en las regiones donde se instala, mostrando claramente el impacto sobre las mujeres de tales procesos de apertura comercial y de inversiones en numerosos países. Es en espacios como estos donde las mujeres, como componente central de la mano de obra, se encuentran sometidas a trabajos inseguros, bajos salarios, pésimas condiciones sanitarias, entre otras dificultades”; Rodríguez (2009).

Es conocida la referencia a la caracterización inicial del feminicidio en áreas de “maquila” para exportación en el Norte de México, donde el macabro fenómeno comenzó a aparecer y extenderse.

En suma, podemos decir que la globalización de la producción y la liberalización de los flujos de capital han promovido algunas modalidades que se han transformado en formas predominantes de la organización productiva para utilización de la mano de obra femenina en diversos sectores y países de América del Sur (en Colombia en la producción de flores, en Chile en la agroindustria de exportación de frutas y pescado, en la producción de electro-electrónicos en la Zona Franca de Manaus en Brasil, etc.), en América Central (México, Honduras, El Salvador, entre otros en las conocidas *maquilas* de ensamblaje textil especialmente) al igual que en el Caribe. Estas modalidades de trabajo, que continúan siendo alentadas o al menos mantenidas en diversos países de América Latina, han contribuido así al deterioro de la situación salarial y a la perpetuación de las desigualdades de género.

De este modo, la vigencia y extensión de tales formas de contratación de la fuerza de trabajo femenina permiten afirmar la funcionalidad de las desigualdades de género para las inversiones.

En este contexto, resulta urgente que las políticas comerciales, fiscales e industriales incorporen una perspectiva de género que promueva el trabajo decente, la igualdad salarial y la participación de las mujeres en sectores estratégicos, tal como lo señalan las iniciativas de financiamiento

con impacto en los ODS que se discutirán en la 4ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD 4, de 30 de junio - 3 de julio de 2025).

## 4.3 Comercio internacional y el trabajo de cuidado no remunerado

**A estas constataciones con relación al trabajo remunerado debemos agregarle el hecho de que, al mismo tiempo, las mujeres han mantenido la mayor parte de carga de trabajo doméstico y las políticas públicas de apoyo a los cuidados de los hogares no han acompañado las necesidades y requerimientos de las trabajadoras remuneradas.**

De hecho, el sistema capitalista cuenta para su funcionamiento con las mujeres como proveedoras de lo básico para el cuidado y manutención de la familia y la calidad de la reproducción social. Como ha sido extensamente desarrollado por Federici (2010), Carrasco (2002) y otras autoras que pensaron la Economía feminista, el proceso histórico de acumulación capitalista fue realizado con el singular e importante aporte de las mujeres. Sin embargo, tales procesos y aspectos, a pesar de ser fundamentales para el funcionamiento de la sociedad, no han sido considerados por las políticas macroeconómicas como algo intrínseco al funcionamiento del sistema, pero sí como parte de los aspectos que deben ser cuidados a través de las políticas sociales.

La llamada “economía del cuidado” y la necesidad de visibilizar y valorar el trabajo reproductivo no remunerado —fundamental para la sostenibilidad de la vida y la reproducción de la fuerza de trabajo— han adquirido una centralidad creciente, particularmente en el contexto de globalización y expansión de las cadenas transnacionales de cuidado vinculadas a la migración femenina. Para entender esta relación entre los cuidados, el trabajo productivo remunerado y el trabajo reproductivo y no remunerado, precisamos avanzar en el debate de los temas previstos en los acuerdos de comercio que inciden en estas dimensiones.

El avance de la liberalización comercial y de la libre circulación de capitales también ha sido importante en las negociaciones de servicios, donde encontramos gran parte del empleo femenino y uno de los principales temas en las negociaciones en la OMC y también en los acuerdos bilaterales. Evidentemente los servicios, muchos de los cuales son servicios públicos, están íntimamente ligados a las políticas de cuidado y las negociaciones que se refieren a ellos pueden tener un enorme impacto sobre las mujeres y el trabajo no remunerado dentro de los hogares, como también sobre los trabajos de cuidados remunerados en sectores como salud, educación, acceso al agua, energías, transporte y muchos más.

Entre las modalidades de negociación, destaca el denominado Modo 3 —relativo a la presencia comercial de proveedores extranjeros—, que ha facilitado la transnacionalización y, en muchos casos, la privatización de sectores tradicionalmente públicos. Es necesario recordar que los servicios, aunque muchos son pagos, en su mayoría son considerados derechos fundamentales que debe usufructuar la población, por lo que el pago puede impedir o dificultar el acceso a la realización de esos derechos.

Las negociaciones de los servicios que conllevan la apertura de los mercados nacionales para permitir la presencia de transnacionales en los servicios públicos plantean desafíos regulatorios y de acceso equitativo. Su liberalización suele incluir la imposición de marcos regulatorios transnacionales orientados a garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, a menudo en detrimento de la primacía de los derechos sociales y colectivos, es decir, del deber de los Estados en cumplir con estas obligaciones. Las políticas neoliberales y el ajuste fiscal que se ha extendido como la máxima directriz para los países de América Latina han debilitado la capacidad institucional de los Estados para garantizar servicios públicos de calidad. Esta situación ha conducido en los últimos años a una pérdida del apoyo con que contarían las mujeres a través de tales servicios públicos, para la provisión de los servicios del cuidado en los ámbitos domésticos y comunitarios, intensificando las desigualdades de género preexistentes.

Acuerdos como el Acuerdo en Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés), que promueven la liberalización del comercio de servicios, han incentivado la privatización de servicios esenciales, lo que ha contribuido a la reducción de beneficios sociales y al aumento de las cargas de trabajo no remunerado en los hogares, especialmente en contextos de pobreza donde los servicios públicos suelen suplir tareas de cuidado.

Por otra parte, hay una relación entre el acceso a tales servicios y la mejoría de las condiciones de vida y superación de las vulnerabilidades y la pobreza. En el marco del enfoque de capacidades de Amartya Sen (1999), la provisión eficaz de servicios públicos constituye un elemento central para la reducción sostenida de la pobreza. A partir de la reformulación del concepto de pobreza que Sen desarrolló de forma novedosa, esta se puede analizar desde una perspectiva más amplia, multidimensional y dinámica que la utilizada por la definición tradicional, centrada casi exclusivamente en los bajos niveles de ingresos de los hogares pobres. El análisis de Sen ha permitido ahora, de forma enfática, la inclusión de la prestación de servicios por el Estado en forma gratuita y las posibilidades de acceso a ellos como una de las dimensiones más importantes en tal visión multidimensional de la pobreza.

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

El caso de la privatización de los servicios de distribución de agua potable resulta ilustrativo. A pesar de justificarse en la mejora de la eficiencia del servicio, en múltiples contextos esta medida ha reforzado las cargas del trabajo doméstico no remunerado, en particular para las mujeres, quienes continúan siendo responsables de aprovisionar y gestionar el agua en condiciones precarias (Rodríguez, 2006). En uno de los casos estudiados, en la ciudad de Manaus en plena Amazonia brasileña, vimos que las estrategias de expansión de la empresa francesa Suez, que privatizara los servicios de distribución del agua y saneamiento, han significado una serie de impactos negativos sobre la población de la periferia urbana y especialmente estos efectos adversos (sobre la salud, la disponibilidad de tiempo para el trabajo remunerado, el trabajo extenuante, etc.) han recaído sobre las mujeres. Más aún, en una investigación posterior realizada también en Manaus y otras ciudades, hemos constatado que el endeudamiento creciente de las mujeres ha reflejado el impacto de los aumentos de precio de las tarifas de agua y luz, servicios realizados por empresas privatizadas.

Estudios posteriores realizados en la región evidenciaron también una relación entre el alza en las tarifas de servicios privatizados (agua, electricidad) y el aumento del endeudamiento femenino. Este endeudamiento, frecuentemente a través de mecanismos de crédito de baja calidad y alto costo —como tarjetas rotativas—, se ha dirigido mayoritariamente al pago de servicios públicos esenciales, ahora con ganancias destinadas a las empresas privatizadas y al sistema financiero, (EQUIT, 2022).

Estos hallazgos reafirman la necesidad de garantizar marcos normativos que salvaguarden el acceso universal, equitativo y asequible a servicios públicos de calidad. En este sentido, el fortalecimiento del financiamiento público y el rediseño de la arquitectura financiera internacional deben estar alineados con una agenda de derechos y de igualdad sustantiva.

Todo esto se suma al escaso financiamiento presupuestario de las políticas públicas de cuidados, al que ya nos hemos referido.

Podemos entonces concluir que la privatización de los servicios y su liberalización han servido para reforzar los efectos asimétricos de género en nuestras sociedades y pueden haber contribuido al mismo tiempo a frenar los impactos de los programas de combate a la pobreza y de distribución de renta. Por tanto, “las propuestas de desarrollo sustentable con igualdad social y de género precisan incorporar la sustentabilidad de la vida humana como objetivo principal. Por eso, resulta necesario incorporar el tema de los cuidados a las políticas que apuntan al desarrollo, tanto desde la perspectiva de aquellos que los brindan, como de los que los reciben”, (Espino, 2015). En este sentido, resulta imprescindible reconocer y fortalecer el papel de las políticas públicas de cuidados —en estrecha articulación con sistemas universales de servicios públicos— como pilares estratégicos para la superación de la pobreza, la reducción de desigualdades estructurales y la realización de los derechos de las mujeres.

## 4.4 Financiarización de la vida y de la naturaleza

Otro aspecto que merece un análisis más profundo sobre los impactos en la vida de las mujeres es la liberalización de los servicios financieros y también de los servicios ambientales, que son también parte de las negociaciones comerciales. Con la crisis financiera global que se arrastra desde 2008, se ha buscado en los ámbitos negociadores ampliar la liberalización de los flujos de capital, en todos los ámbitos, sean los Estados, las empresas y también las posibilidades de acceso al crédito para las personas. Así han tomado mayor gravedad los efectos de la liberalización de los servicios financieros, en términos de la facilitación promovida por los bancos para el acceso de las mujeres a los recursos financieros, que ciertamente están profundizando los niveles de endeudamiento y como venimos constatando también las desigualdades de género por las responsabilidades de las mujeres con el cotidiano de la vida.

Es fundamental abordar las nuevas dinámicas de vulnerabilidad generadas por la liberalización del sistema financiero, particularmente en lo relativo al endeudamiento público y privado, cuyas repercusiones afectan de manera diferenciada y desproporcionada a las mujeres. El conocido hecho de que las mujeres son mejores pagadoras de los microcréditos promovidos por las instituciones bancarias para promoción del “emprendedurismo”, como método de fortalecimiento de la categoría por “cuenta propia”, va diseñando una situación generalizada de endeudamiento de la población y de precarización de lo cotidiano. También, y apenas mencionando entre las soluciones de financiarización de la naturaleza las llamadas “falsas soluciones” verdes, son otros de los procesos facilitados por la liberalización financiera. En especial, la ampliación de los mercados de carbono, que en algunos casos, vienen siendo cuestionados por sus impactos en los biomas, pero también sobre las poblaciones indígenas, campesinas y otras, que sobreviven justamente del cuidado de sus territorios.

Finalmente, resulta fundamental mencionar otro aspecto agravante de los impactos del comercio internacional sobre la naturaleza y la vida de las poblaciones, en particular sobre las mujeres. Las actividades asociadas al comercio global de *commodities* agrícolas que promueven la concentración de tierras destinadas a la exportación, que además crean pocos empleos y de baja calidad, en especial para las mujeres, han afectado directamente a la agricultura familiar y campesina —donde las mujeres desempeñan un rol esencial en las economías de subsistencia, en la gestión cotidiana de los recursos naturales estratégicos y en la producción y gestión de alimentos para el consumo local.

En América Latina, este sector es responsable de una parte sustancial de la alimentación nacional.

Sin embargo, la permanente ampliación de la frontera agrícola y su resultado de desplazamiento de familias campesinas por los monocultivos de exportación han deteriorado la seguridad alimentaria, incluyendo escasez de productos básicos y aumentos en su precio.

En síntesis, el modelo agroexportador dominante —altamente degradante del medioambiente y acelerador del cambio climático— afecta de manera más severa a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad estructural, como mujeres, pueblos originarios y comunidades tradicionales. Los impactos de este modelo se expresan en la pérdida de soberanía alimentaria, en la inseguridad nutricional y en el aumento del hambre, todo lo cual tiene dimensiones de género claras y persistentes.

A esto se deben sumar los impactos del comercio marítimo basado en combustibles fósiles, que representa una fuente significativa de emisiones, aunque escasamente considerada en los debates multilaterales. Este tránsito marítimo de cargas está ligado no sólo al comercio de mercaderías industriales como también a esa producción agropecuaria extensiva para la exportación y al extractivismo intensivo en los países del sur global. Estas dinámicas de producción exportadora y su distribución global contribuyen de manera directa al calentamiento global y agravan sus consecuencias sobre comunidades que ya enfrentan múltiples formas de vulnerabilidad.

## 4.5 Conclusiones y recomendaciones hacia un comercio internacional, arquitectura financiera y gobernanza económica global desde una mirada feminista

El modelo de liberalización comercial y financiera, que incluye los procesos de privatización de servicios públicos esenciales, ha contribuido a profundizar las desigualdades estructurales existentes en nuestras sociedades, especialmente aquellas basadas en el género. Si bien estas políticas globalizantes han sido promovidas con la promesa de crecimiento económico, en la práctica han generado efectos asimétricos que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, particularmente en contextos de pobreza y exclusión. La ausencia de una perspectiva de género en los acuerdos comerciales, en la regulación de las inversiones y en las reformas fiscales ha limitado el alcance de las políticas públicas para redistribuir la riqueza, reducir la pobreza y garantizar derechos fundamentales. La liberalización de los servicios, en particular, ha

**debilitado la provisión estatal de cuidados y ha transferido aún más responsabilidades a los hogares, cargando especialmente a las mujeres con tareas no remuneradas y contribuyendo a su endeudamiento.**

Si bien el comercio internacional está atravesando grandes transformaciones, estas no han logrado revertir las tendencias climáticas ni cuestionar el rol del sistema comercial como promotor del extractivismo exportador y la concentración del ingreso. La transición energética, por sí sola, tampoco será suficiente: se requiere una transformación estructural de la división internacional del trabajo, de los sistemas de producción orientados a la exportación intensiva y de las reglas comerciales que perpetúan cadenas de producción y consumo extensas e insostenibles.

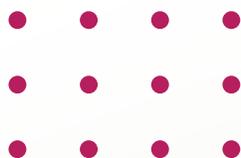
En este sentido, resulta urgente repensar los impactos cruzados entre comercio, cambio climático y desigualdad de género, reconociendo que las mujeres —quienes gestionan cotidianamente la vida, los cuidados y los recursos básicos— están en la primera línea tanto de la exposición como de la resiliencia climática. El reordenamiento geopolítico y comercial internacional está en marcha, y este momento de inflexión debe ser aprovechado para impulsar un nuevo paradigma que priorice la sostenibilidad, la justicia social y la igualdad de género.

En este escenario, repensar el comercio internacional, la arquitectura financiera y la gobernanza económica global desde una mirada feminista y centrada en los cuidados se vuelve no solo necesario, sino urgente, para avanzar hacia un desarrollo verdaderamente sostenible, inclusivo y justo.

Para ello, se vuelve imprescindible avanzar en propuestas que integren de manera estructural la igualdad de género en las políticas comerciales, fiscales y de inversión, con el fin de revertir los impactos regresivos identificados y promover una transición hacia economías más justas, sostenibles y cuidadoras.

## RECOMENDACIONES

- 1.** Reorientar las estrategias comerciales para fortalecer las economías locales y la agricultura familiar, asegurando la soberanía alimentaria, los medios de vida de las agricultoras familiares y los mercados de proximidad.  
Promover cadenas cortas de producción y consumo con protagonismo de las mujeres rurales.
- 2.** Diversificar las economías nacionales mediante el impulso de sectores sostenibles y generadores de condiciones de trabajo decente, en especial para las mujeres, como la agroecología, la economía circular y la economía del cuidado.
- 3.** Promover empleos en los diversos sectores de la economía nacional que garanticen condiciones laborales dignas, salarios justos, protección social y derechos sindicales, en particular en los sectores industriales y de servicios que crean empleos de mejor calidad y mayores salarios para las mujeres.
- 4.** Incorporar la dimensión comercial de complementariedad en las estrategias de integración regional para la transición justa y financiamiento climático.
- 5.** Alinear las políticas comerciales con los compromisos climáticos y con una perspectiva de justicia interseccional, asegurando acceso a financiamiento público para la reconversión productiva, el desarrollo de infraestructura sostenible y la implementación de políticas de mitigación y adaptación lideradas por mujeres y comunidades en situación de vulnerabilidad.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amartya Sen (1999). *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 1999. London UK.

Bidegain Ponte, Nicole. (2009) "Comercio y Desarrollo en América Latina: El orden de los factores altera el producto". CIEDUR – IGTN. Montevideo – Uruguay.

CIEDUR – IGTN (2001). Montevideo – Uruguay. 2009 Cagatay, N. "Género, Pobreza y Comercio". Departamento de Economía. Universidad de Utah. 2001. Mimeo.

Carrasco, Cristina (2004) "La Economía Feminista: Una apuesta por otra economía". En: María Jesús Vara (ed), Estudios sobre género y economía, Akal, Madrid, 2006.

Elson, D y R. Pearson (1981). "The subordination of Women and the Internationalization of Factory Production".

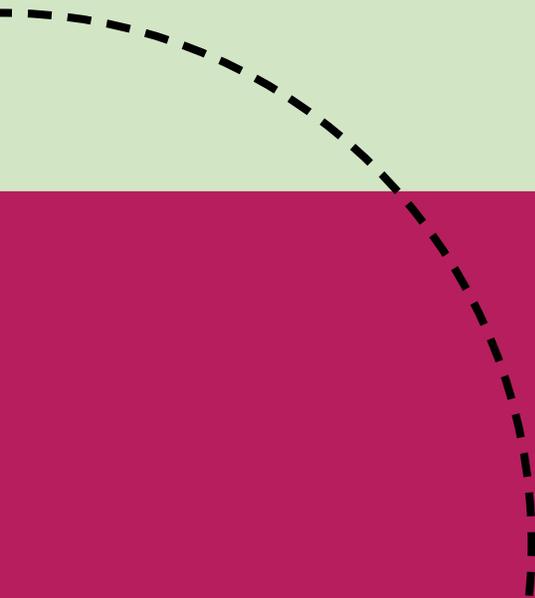
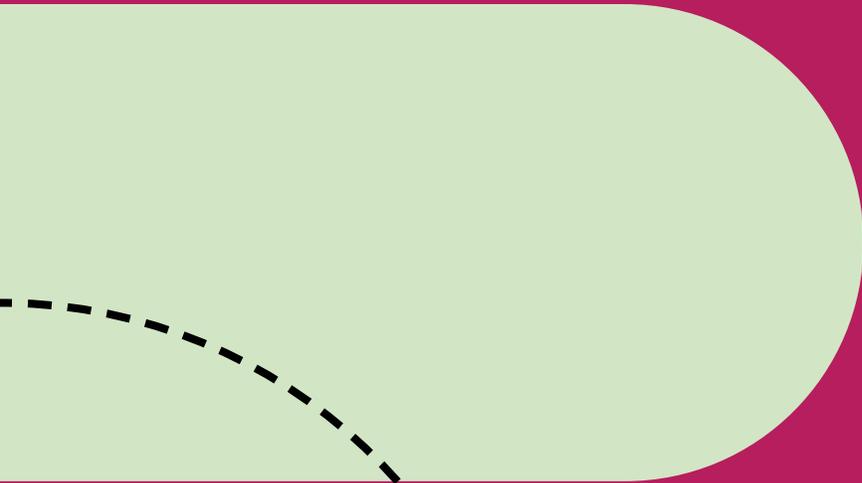
EQUIT (2022). Endividar-se para viver: o cotidiano das mulheres na pandemia.

Federici, Silvia (2010). *El Calibán y la bruja: mujeres, Cuerpos y acumulación originaria*. Traficantes de Sueños. España.

Rodríguez, G. *et al.* (2006). "La privatización del agua en la ciudad de Manaus y su impacto sobre las mujeres". Rio de Janeiro.

Rodríguez, Graciela (2009) – "Género, comercio internacional y desarrollo: una relación conflictiva". Nueva Sociedad. Buenos Aires.

Espino, Alma (2015). "Desarrollo y políticas de cuidado" in *Development and gender in the Global South*. Instituto EQUIT. Rio de Janeiro.



Con el apoyo de:

