





Roxana Mazzola  
Compiladora

# Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina

CONCEPTUALIZACIÓN, BRECHAS,  
INVERSIÓN Y POLÍTICAS

**MOP**

Ministerio de Obras Públicas de la República Argentina

**CLACSO**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

**FLACSO Argentina**

Área Estado y Políticas Públicas

Programa de Estudios sobre Desigualdades y Políticas

The logo for Prometeo editorial features a stylized lowercase 'p' inside a circle, followed by the word 'prometeo' in a serif font and 'editorial' in a smaller sans-serif font below it.



**Compiladora**  
Roxana Mazzola

**Prólogos**  
Karina Batthyány  
Gabriel Katopodis

**Autoras/es**  
Karina Batthyány  
Valentina Perrotta  
Elva López Mourelo  
Magalí Yance  
Celeste Abrevaya  
Lucía Cirmi Obón  
Pablo Vommaro  
Sol Scavino Solari  
Carolina Aulicino  
Alejandra Beccaria  
Sebastián Waisgrais  
Maria Pía Venturiello  
Mercedes D´Alessandro  
Sol Prieto  
Romanela Conte  
Lucía Martelotte  
Paola Mascheroni  
Mariana Rulli  
Mercedes Contreras  
Giselle Arena  
Ana Acevedo



Mazzola, Roxana

Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina. Conceptualización, brechas, inversión y políticas / Roxana Mazzola [et al.]; compilado por Roxana Mazzola - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Prometeo 30/10, 2023.

321 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-8267-61-6

1. Políticas Públicas. 2. Ciencias Sociales. 3. Cuidados  
CDD 323.0982

Diagramación: Ana Vargas

Diseño e ilustración de portada: Ana Vargas

ISBN 978-987-8267-61-6

© De esta edición, Prometeo Libros, 2023

Pringles 521 (C11183AEJ), Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11)4862-6794/Fax: (54-11)4864-3297

editorial@treintadiez.com

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados







# Índice

Prólogos	
Karina Batthyány.....	11
Gabriel Katopodis.....	14
Introducción	
Roxana Mazzola .....	17
Capítulo 1	
Hacia una conceptualización de las Políticas de Infraestructura del Cuidado.	
Roxana Mazzola .....	25
Capítulo 2	
El aporte de la obra pública a la reducción de las brechas en los cuidado.	
Roxana Mazzola y Valetina Perotta.....	47
Capítulo 3	
Brechas en Infraestructura del Cuidado: intersección entre género e infancia.	
Carolina Aulicino, Alejandra Beccaria y Sebastián Waisgrais. ....	79
Capítulo 4	
El impacto de la Infraestructura del Cuidado en el empleo y en las condiciones de trabajo.	
Elva López Mourelo y Magalí Yance.....	97
Capítulo 5	
Hacia el reconocimiento del derecho al cuidado en Argentina.	
Celeste Abrevaya y Lucía Cirimi Obón. ....	123
Capítulo 6	
Programa de Infraestructura del Cuidado: El caso del Ministerio de Obras Públicas de Argentina.	
Roxana Mazzola, Mercedes Contreras, Giselle Arena y Ana Acevedo .....	143

<b>Capítulo 7</b>	
Juventudes, género y cuidados.	
Aportes sobre la participación en el diseño y desarrollo de políticas de Infraestructura del Cuidado.	
Pablo Vommaro y Sol Scavino Solari.....	<b>181</b>
<b>Capítulo 8</b>	
Infraestructura del Cuidado para personas mayores.	
Yanina Ceminari.....	<b>205</b>
<b>Capítulo 9</b>	
Derecho al cuidado, ciudades y personas con discapacidad.	
Maria Pía Venturiello.....	<b>225</b>
<b>Capítulo 10</b>	
Participación social y transparencia como componentes indispensables en las Políticas de Infraestructura del cuidado.	
Roxana Mazzola y Romanela Conte. ....	<b>243</b>
<b>Capítulo 11</b>	
Economía del cuidado. Infraestructura para cuidar, cuidar para redistribuir.	
Mercedes D´Alessandro, Roxana Mazzola y Sol Prieto.....	<b>269</b>
<b>Capítulo 12</b>	
Cuidados comunitarios e Infraestructuras del Cuidado. Aportes para su visibilización.	
Karina Batthyány, Lucía Martelotte, Paola Mascheroni, Valentina Perrotta y Mariana Rulli. ....	<b>291</b>
Sobre las instituciones impulsoras.....	<b>311</b>
Sobre las/os autoras/es.....	<b>313</b>

# PRÓLOGOS

Karina Batthyány

Gabriel Katopodis

## Infraestructura del Cuidado como desafío central para América Latina y el Caribe

Por Karina Batthyány

Cuando pensamos en América Latina y el Caribe es imposible soslayar que estamos hablando de la región más desigual del planeta. Esto resulta especialmente central cuando nos referimos a la problemática del cuidado, porque las desigualdades sociales se encuentran estrechamente relacionadas con su desigual provisión.

Las instituciones capaces de proveer bienestar en una sociedad, es decir, aquellas mediante las cuales se puede acceder al cuidado, son cuatro: el Estado, la familia, el mercado y la comunidad. No obstante, en nuestra región, el cuidado se trata como un asunto eminentemente privado, recayendo sobre todo en la familia y, dentro de ella, en las mujeres. Existe un prejuicio muy arraigado y naturalizado en nuestras sociedades por el cual el cuidado se presenta como una obligación moral para las mujeres en el ámbito familiar. Por ese motivo, se trata predominantemente de un trabajo sin reconocimiento ni valoración a nivel social y, en la enorme mayoría de los casos, no remunerado.

Por lo tanto, las posibilidades de acceso al cuidado para la mayor parte de la población quedan sujetas a la existencia de redes familiares y vinculares que puedan proveerlo, o bien a la disponibilidad de recursos para procurarlos a través del mercado. Quienes menos tienen, más difícilmente pueden acceder a los cuidados por ese medio, lo que inevitablemente genera en las familias de menos recursos, y particularmente en las mujeres de esas familias, mayores cargas de cuidado y un mayor peso del trabajo doméstico familiar. El cuidado constituye así un nudo crítico de las desigualdades, en la medida en que se cruza con el resto de sus dimensiones, como la de género, la de clase, la territorial, la generacional, la racial, entre otras.

No obstante, la forma actual de abordar la cuestión del cuidado niega su carácter fundamental e irremplazable para la reproducción y el bienestar social. El cuidado implica todas aquellas actividades relacionadas con el desarrollo de la vida cotidiana de las personas. Esto significa que los cuidados no son recibidos únicamente por ciertos grupos en función de condiciones de vulnerabilidad: todos y todas somos dadoras y receptoras de cuidados en determinados momentos de nuestras vidas. En definitiva, somos interdependientes, algo que quedó especialmente a la vista durante la pandemia de covid-19. De esta manera, el cuidado, en tanto trabajo de reproducción de la vida, resulta imprescindible incluso para la subsistencia y el desarrollo de la propia economía de mercado y el sistema productivo.

En nuestra región, ha habido en los últimos años avances jurídicos y normativos que apuntan al reconocimiento del cuidado y a la promoción de formas más equitativas de distribuir las responsabilidades en torno al mismo, tanto entre las familias y las instituciones públicas, como entre los individuos al interior de las familias.

Sin embargo, aún no tenemos regímenes de cuidado consolidados y las políticas existentes tienen fuertes limitaciones. Una de las principales tiene que ver con su segmentación: frecuentemente el Estado, como redistribuidor de recursos, reproduce las inequidades de género y limita las políticas de cuidado a grupos particulares en lugar de garantizar el acceso universal al mismo.

Aún así, que el término cuidado esté apareciendo en las políticas públicas representa un avance importante. Además, si bien son incipientes y desarticuladas, y a pesar de los límites mencionados, estas políticas ya muestran impactos positivos en la distribución del ingreso, la equidad de género y en aspectos

relativos al mercado de trabajo. En este sentido, resulta indiscutible que las políticas públicas en torno al cuidado tienen efectos en favor de la igualdad.

De esta manera, debemos trabajar para que el cuidado sea reconocido como un derecho humano universal e inalienable, lo que supone el reconocimiento de su aporte indispensable al bienestar social, su revalorización, para que se realice en condiciones dignas y con la correspondiente remuneración económica, y su redistribución, tanto a nivel micro entre los individuos (para que no recaiga necesariamente en las mujeres), como a nivel macro entre las distintas instituciones proveedoras de cuidados.

Hoy tenemos el enorme desafío de construir infraestructuras de cuidado, sistemas verdaderamente integrales, para lo cual debemos repensar políticas públicas sectoriales y redefinir servicios y atribuciones del Estado ya existentes. Pero más aún, constituir dichos sistemas significa promover una profunda transformación social y cultural que ponga en cuestión los modelos actuales de convivencia y dé lugar a nuevas formas de organización social basadas en la solidaridad y la corresponsabilidad. Se trata de la redefinición misma de los conceptos de ciudadanía y democracia. Sin ello, no es posible desarrollar sociedades más justas e igualitarias.

# **Infraestructura del Cuidado: un paso esencial en el camino hacia una Argentina Grande e igualitaria**

Por Gabriel Katopodis

La construcción de una sociedad del cuidado es un reto central para Argentina y para todos los países de América Latina. En este sentido, el compromiso político resulta un factor clave para afianzar las acciones y la Obra Pública tiene un rol estratégico para consolidar un modelo de desarrollo igualitario y sostenible.

De la mano de prestigiosas instituciones como CLACSO y FLACSO, acompañamos este libro que deja sentada nuestra experiencia y los avances realizados desde el Ministerio de Obras Públicas durante el período de gobierno 2019-2023, al tiempo que aporta a ampliar nuevos derechos e impulsar políticas de infraestructura del cuidado, con el convencimiento de que sientan las bases esenciales para los próximos años.

La llegada de la pandemia por el Covid-19 exacerbó, como nunca antes, las desigualdades históricas que presentan los países de la región. Estas disparidades estructurales de género, de edad y del territorio, se constituyen como uno de los desafíos centrales que deben asumir los Estados.

Es momento de apostar a políticas transformadoras, que generen un desarrollo igualitario y federal, con impacto directo en las comunidades, ampliando la inversión y consolidando en el tiempo acciones concretas que se orienten bajo un rumbo de reconocimiento de nuevos derechos.

En la actualidad y en materia de cuidados, las mujeres son quienes generalmente asumen estas cargas y, por ende, reducen sus posibilidades de desarrollo profesional y personal. Esta situación requiere una oportuna y eficaz intervención del Estado, materializando a través de la Obra Pública los insumos

necesarios para el desarrollo de la primera infancia, las juventudes, los géneros y las diversidades, las personas con discapacidad y las personas mayores.

Desde diciembre de 2019, asumimos la responsabilidad de llevar adelante la gestión de un ministerio que esté a la altura de las demandas de las sociedades del siglo XXI, llegando a cada rincón del país con más y mejor Obra Pública. Apostamos por un Estado activo, que se involucre en la reducción de desigualdades a partir de la incorporación de la agenda de los cuidados.

La consolidación de este camino no puede ser en solitario: creemos en una construcción colectiva de políticas públicas que pongan a la justicia social en el eje de la discusión, incorporando las voces y miradas de todas aquellas personas alcanzadas y de cada uno de los actores que forman parte del ciclo de la Obra Pública (sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones sociales, entre otros).

Por ello, esta publicación es un aporte sustancial a estos debates que ya están en marcha en los colectivos feministas, en las organizaciones sociales y en el campo académico, incorporando respuestas concretas e innovadoras a los problemas de nuestras comunidades.

A su vez, representa un insumo crucial para entender el desafío que tienen los Estados latinoamericanos, y la Argentina en particular, a la hora de actuar en función de la reducción de brechas y desigualdades, entendiendo que se requiere de esfuerzos sólidos y consensuados, capaces de consolidar una Infraestructura del Cuidado estable y perdurable en el tiempo.

Desde nuestro Ministerio, hemos logrado avanzar en una gestión de la Obra Pública más cercana, innovadora y federal, que nos ha permitido incorporar mecanismos de participación y control ciudadano al proceso de toma de decisiones y orientar las políticas hacia el desarrollo del modelo de país al que aspiramos: una Argentina Grande e igualitaria.





# Introducción

Roxana Mazzola

Los países de América Latina y la Argentina tienen que avanzar en un nuevo derecho: la infraestructura del Cuidado para hacer frente a desigualdades estructurales y múltiples que tienen género, edad y territorio.

Una agenda de políticas transformadoras requiere la visibilización del aporte económico silenciado que hacen las familias y las mujeres al sostenimiento de la vida, y del despliegue de inversión y políticas de obras públicas que motoricen la construcción de una sociedad del cuidado, igualitaria y sostenible en los territorios.

Los debates en las campañas electorales de los países poco dicen sobre cuáles son los modelos de desarrollo a proyectar, reduciendo las propuestas a la resolución de problemáticas de corto plazo. Peor aún, muchas de esas retóricas apuntan a minimizar el Estado, acaso como si las desigualdades tan estructuralmente consolidadas en nuestra región pudieran revertirse bajando la inversión pública que inciden en brechas e impactan directamente en quiénes más las padecen.

Estas posiciones lucen falaces y la pandemia expuso como nunca sus contradicciones: fue precisamente en los momentos más duros de la crisis sanitaria cuando los Estados salieron al rescate del trabajo y la producción, aunque más no sea para atenuar el declive y compensar a los menos favorecidos por la lógica caída de la actividad en momentos donde había que limitar la circulación y evitar la propagación del virus. Así, además de falaces, esos argumentos sobre la subsidiaridad del Estado se chocan de frente con la evidencia recogida en los últimos años en todo el mundo y nos advierten, una vez más, los riesgos de confiar en soluciones mágicas a dilemas que exigen otros tipos de debates: la de minimización del Estado vs la del Estado inteligente, eficiente y con velocidad de respuesta (no menos Estado, sino un mejor Estado).

Para desmentir estas posiciones fortalecidas en la lógica frustración de aquellas asignaturas pendientes de democracias consolidadas sobre modelos de acumulación restrictivos y excluyentes, este libro pretende ser un aporte para dar respuestas innovadoras desde los estados latinoamericanos a la pobreza, la desigualdad y el desarrollo económico, todos temas que, en mayor o menor medida, persisten como agendas pendientes en nuestra región. Sostiene que, para dar decididamente apoyo a un proceso de desarrollo y apuntalar la actividad económica, es indispensable abordar grandes obras estructurales como son las de Infraestructura del Cuidado (Centros de Desarrollo Infantil, Infraestructura Sanitaria, Centros de Día y Residencias Centros de Día y Residencias para adultos mayores, entre otras.), con un impacto central para igualar derechos y oportunidades, reduciendo la carga de trabajo de cuidados no remunerado en mujeres y niñas.

Las áreas de obras públicas, históricamente masculinizadas, adultocéntricas y patriarcales, deben redefinirse y ser parte de la construcción de sistemas nacionales de cuidados junto a las áreas de salud, desarrollo social, juventudes, seguridad social, etc. Aquí se exponen ejemplos concretos en este sentido.

La compilación fue realizada a partir de un cuidadoso balance de aportes de especialistas académicos del CLACSO, FLACSO, IIGG UBA, de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y UNICEF, y funcionarias y equipos de los Ministerios de Obras Públicas, el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, y el Ministerio de Economía de Argentina. Procurando un equilibrio que contemple particularidades de cada país y a la vez sostenga una reivindicación regional en la promoción de estos temas, se brindan aportes concretos para la agenda de política de los próximos veinte años que sostenga y dedique esfuerzos a dar estos debates.

En el capítulo 1, *Conceptualización de las Políticas de Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina*, Roxana Mazzola realiza un recorrido sobre contribuciones y debates de gestión que facilitaron la construcción conceptual, el diseño y la implementación de qué es una política de Infraestructura del Cuidado. Si toda política pública implica una toma de postura del Estado, el esfuerzo de Mazzola consiste en sentar bases para que los *policy makers* abracen estas iniciativas y las incorporen como desafíos prioritarios en la gestión. Para ello, toma el caso de la política de Infraestructura del Cuidado impulsada desde 2019 a 2023 por el Ministerio de Obras Públicas de Argentina.

En el capítulo 2, *El aporte de la obra pública a la reducción de las brechas en los cuidados*, Roxana Mazzola y Valentina Perotta presentan evidencia sobre cómo incide el desarrollo de las obras de Infraestructura del Cuidado en la reducción de la pobreza de tiempo de las mujeres, a través de una sistematización conceptual basada en antecedentes empíricos que evidencian esta relación. Las autoras buscan contribuir a una mejor comprensión de la vinculación directa e indirecta entre los distintos componentes de la obra pública, como las obras de construcción de centros para el cuidado, las de agua y saneamiento, así como las de vialidad y transporte con las brechas de género, de cuidados y la carencia de tiempos de las mujeres.

Carolina Aulicino, Alejandra Beccaria y Sebastián Waisgrais de UNICEF Argentina, en el capítulo 3, *Brechas en Infraestructura del Cuidado: intersección entre género e infancia*, alertan sobre la necesidad de articular las agendas del movimiento de mujeres y de niñez, desde una mirada de derechos, para avanzar en demandas que son comunes en pos de una organización social del cuidado más justa. Con base en evidencia estadística sobre las desigualdades en las infancias, ponen el acento en la necesidad de ampliar y mejorar la calidad de la infraestructura para la primera infancia y, así, incidir al respecto.

En el capítulo 4, *El impacto de la Infraestructura del Cuidado en el empleo y en las condiciones de trabajo*, Elva López Mourelo de OIT y Magalí Yance estiman la incidencia de inversiones en la economía del cuidado generadoras de empleo y en las que apuntan a mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres. Estas políticas, argumentan, sostendrían su inserción laboral, generarían bienestar en las personas que necesitan cuidados y potenciarían la resiliencia para enfrentar crisis futuras.

El concepto de democracia del cuidado, construido por Joan Tronto, profesora de Ciencia Política en EE.UU.- que plantea que el cuidado debe ser entendido como una idea política y debe ser pensado en esos términos- es traído en el capítulo 5, *Hacia el reconocimiento del derecho al cuidado en Argentina*. Aquí, Celeste Abrevaya y Lucía Cirmi Obón del Ministerio de Mujeres Géneros y Diversidad, analizan cómo se está construyendo en Argentina la garantía de la triada del derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado. Se destacan la creación de la Interministerial de Cuidados, el Mapa Federal de los Cuidados creado con apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

la campaña nacional “Cuidar en Igualdad. Necesidad, derecho, trabajo”, y la elaboración del proyecto de ley “Cuidar en Igualdad”.

En el capítulo 6, *Programa de Infraestructura del Cuidado: El caso del Ministerio de Obras Públicas de Argentina*, Roxana Mazzola, Mercedes Contreras, Giselle Arena y Ana Acevedo analizan este programa a fin de conocer sus aspectos innovadores e identificar las principales fortalezas y desafíos pendientes. Con más de 700 obras ejecutadas en todo el país, las cuales representan a 1 de cada 10 obras del Ministerio de Obras Públicas de Argentina, el compromiso de inversión del 8.5% del presupuesto incluido en el proyecto “Cuidar en Igualdad” y alcanzado desde 2020 al 2023, es una respuesta concreta a las brechas sociales presentes en ese país, motorizada por una decisión política en un área históricamente masculinizada.

En el siguiente capítulo, Pablo Vommaro de CLACSO – UBA/CONICET y Sol Scavino Solari de GISG-UDELAR/ANII, analizan la noción de cuidados y su vínculo tanto con el urbanismo feminista, como con las condiciones y experiencias de vida de las y los jóvenes en *Juventudes, género y cuidados: aportes sobre la participación en el diseño y desarrollo de políticas de infraestructuras del cuidado*. Los autores plantean que, en América Latina, quienes cuidan son mujeres jóvenes, y que éstas y las personas con necesidades de cuidados están subrepresentadas en la producción de la ciudad. Las juventudes son habladas y producidas por el mundo adulto, muy poco escuchadas y reconocidas como productoras de la ciudad. En este sentido, enfatizan que se requiere de la expansión de las políticas de cuidados con una mirada generacional de “conectividad”, “usos”, “tiempos” e “infraestructuras y mobiliario” necesarias en el entramado urbano para democratizarlas.

En el capítulo 8, *Infraestructura del Cuidado para personas mayores*, Yanina Ceminari de FLACSO/UBA, analiza la pregunta ineludible de cómo se preparan los cuidados para una sociedad envejecida y qué tipo de políticas de cuidados se requieren. Ceminari sostiene que, a medida que avanza la edad, también avanza el proceso de fragilización-dependencia. Las proyecciones demográficas indican que en Latinoamérica la proporción de personas mayores de 60 años se triplicará entre los años 2000 y 2050: 1 de cada 4 será una persona mayor. De los tres componentes de las políticas de cuidado (tiempo, dinero y servicios) son los servicios públicos de cuidado los que generan mayor grado de desfamiliarización, porque favorecen la inserción laboral de las mujeres y así

promueven una mayor equidad de género. Por tanto, requiere desplegarse la atención residencial o servicios geriátricos; atención en el domicilio; centros de día; prestaciones económicas para los cuidados y apoyo telefónico a personas dependiente en sus hogares, entre otros esfuerzos.

Naturalmente, el derecho al cuidado de personas con discapacidad tiene un tratamiento especial, que puede seguirse en el capítulo 9, *Derecho al cuidado, ciudades y personas con discapacidad*. Aquí, María Pía Venturiello de CONICET-Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA, analiza cómo la producción social de la discapacidad se encuentra en relación con las producciones de las ciudades como espacio físico, espacio de interacciones y relaciones de desigualdad. Señala muy gráficamente la forma en que una mera escalera comienza a ser la evidencia de una injusticia, de un ideal de cuerpo normal, de una relación que deja pasar a unos e impide el paso y la partición a otros. De este modo, se enfoca en la relevancia del derecho al cuidado de las personas en situación de discapacidad desde una mirada integral de la persona dentro de ámbitos concretos y con las atenciones puntuales para quienes se precisan apoyos humanos, cuidadores/as, acompañante y asistentes para su vida cotidiana, sin que esta necesidad esté subsumida a aspectos terapéuticos ni posibilidades de acceso socioeconómicas. Contar con mayor autonomía implica disponer de más relaciones y un medio que posibilite el desenvolvimiento de los diferentes cuerpos existentes, concluye Venturiello.

En el capítulo 10, *Participación social y transparencia como componentes indispensables en las Políticas de Infraestructura del Cuidado*, Roxana Mazzola y Romanela Conte ponen el acento en el fortalecimiento de la capacidad estatal de los Estados y en particular de las áreas de obras públicas para que los mismos no sean cooptados por intereses particulares, y fortalezcan su capacidad de respuesta frente a las demandas y expectativas de las comunidades. A través del análisis de caso del programa de Fortalecimiento Institucional, Transparencia e Integridad entre 2020 al 2023, un programa que acompañó el despliegue del programa de Infraestructura del Cuidado en el Ministerio de Obras Públicas de la Nación en Argentina, señalan la necesidad de introducir un conjunto de políticas de fortalecimiento de las capacidades institucionales, transparencia, innovación tecnológica y participación ciudadana federal para contribuir a reducir las brechas de desigualdad y amplificar las oportunidades de desarrollo en los territorios.

En el capítulo 11, *Economía del cuidado: Infraestructura para cuidar, cuidar para redistribuir*, Mercedes D´Alessandro, Roxana Mazzola, y Sol Prieto, plantean que es prioritario poner a la Infraestructura del Cuidado en el centro del proceso de la economía para contribuir en la resolución de la crisis de los cuidados y para impulsar modelos de desarrollo económico igualitarios. En el artículo, reconstruyen evidencia empírica y académica destacando diez motivos centrales de porqué invertir en Infraestructura del Cuidado a través de la construcción de Centros de Desarrollo Infantil, Infraestructura Sanitaria, los Centros de día y Residencias para Personas Mayores y las infraestructuras para personas con discapacidad. Señalan la incidencia de estas obras públicas en la multiplicación de oportunidades y la generación de cambios duraderos, en la garantía al derecho al desarrollo infantil, la reducción de las brechas de género y pobreza de tiempos, el reconocimiento al valor de los cuidados y del aporte económico de este tipo de tareas. También en cómo estas obras implican avanzar en la justicia distributiva con alto impacto en la economía de mujeres y LGBTI+, siendo una respuesta concreta ante las crisis de la pandemia del COVID-19.

Finalmente, en el capítulo 12, *Cuidados comunitarios e infraestructuras de cuidado. Aportes para su visibilización*, Karina Batthyány, Lucía Martelotte, Paola Mascheroni, Valentina Perrotta y Mariana Rulli de CLACSO ponen el acento en la dimensión comunitaria del cuidado, una de las menos estudiadas y reconocidas, a pesar de que se trata de un entramado social complejo y diverso, históricamente insertado en los territorios. Responden a preguntas tales como: ¿qué papel desempeñan los cuidados comunitarios en la provisión de infraestructuras del cuidado? ¿Cuál es el vínculo con el déficit de infraestructuras públicas? ¿Por qué la infraestructura es importante para el adecuado desarrollo de los cuidados comunitarios?

En el recorrido propuesto, las autoras y los autores de este libro ofrecen respuestas a preguntas viejas -pero renovadas- de nuestra sociedad para enfrentar la equidad, la pobreza infantil, las brechas de género y el desarrollo económico sostenible, así como medidas de preparación de nuestras sociedades al impacto de los desastres naturales y el cambio climático.

Si, tal como plantearan Oszlak y O'Donnell, toda política pública conlleva un componente relacional al plantear que se trata de una "respuesta" a una cuestión que conlleva el interés social, estamos sin dudas en tiempos que requieren repensar e innovar las intervenciones estatales para abordar las asignaturas

pendientes que tienen nuestras democracias, vinculadas a la persistencia -y profundización- de desigualdades múltiples muy arraigadas en nuestras sociedades. La construcción de ciudadanía, que se ha edificado sobre la base de innumerables avances en materia de derechos, respeto a las minorías, tolerancia y repudio a la discriminación, encuentra en estas inequidades un campo todavía en disputa en el marco de sociedades más complejas y atravesadas por nuevas problemáticas, lo que exige de nuestros Estados iniciativas que tengan claras las prioridades y actúen en consecuencia.

En el marco de achicar las brechas de género, pero también de colocar a las infancias como actores protagónicos de la reproducción social, los retos sociales que presenta el siglo XXI muestran de forma clara que la gestión pública no puede reducirse solamente a transferencias monetarias para los cuidados: se requiere de infraestructura pública de calidad para sentar las bases de una transformación real y sostenible en el tiempo.

Los programas de transferencias de ingresos han presentado enormes limitantes en América Latina para resolver la cuestión social. Si bien constituyen un punto de partida para el desarrollo de la seguridad social en la niñez y de las políticas de cuidados, no siempre abordan la pobreza multidimensional ni la reducción de las desigualdades estructurales.

Políticas que amplíen y mejoren la calidad de la infraestructura de salud, de cuidados a la niñez, a las juventudes, a las personas mayores y a las personas con discapacidad parecen caminos irreversibles si se quieren sentar bases fundamentales para hacer frente a la crisis histórica de los cuidados, que la pandemia del COVID-19 no hizo más que profundizar en el marco de un replanteo más general de los sistemas de bienestar social.

El impacto económico de este tipo de políticas debe ser considerado como remarcan la Organización Internacional del Trabajo y los sindicatos en toda la región latinoamericana. Todo sistema de políticas sociales y la constitución de sistemas nacionales de cuidados tienen como supuesto un modelo de desarrollo económico necesario para su implementación, al mismo tiempo que lo constituyen. Sino no son viables. Avanzar con inversiones en Infraestructura del Cuidado, significa motorizar la economía y multiplicar las oportunidades de desarrollo. Generan empleo directo e indirecto durante la construcción de las obras y amplían las oportunidades de inserción laboral en los territorios como muestran las autoras de este libro.

El cuidado y el abordaje de políticas públicas que tiendan a reducir las desigualdades de territorio, de género y generacionales son uno de los temas centrales de la agenda de los colectivos feministas, de las juventudes y de los organismos del sistema de Naciones Unidas en la actualidad y forman parte de los desafíos trazados de cara a los próximos años.

La evolución de conquistas conseguidas en lo que va del siglo XXI debe y tiene que continuar. Los Estados de Bienestar requieren actualizarse y asumir de manera prioritaria esta agenda para incidir en la reducción de las desigualdades y el desarrollo sostenible. Parece claro que este camino no puede desarrollarse tan solo desde los gobiernos. Los derechos se ejercen y se conquistan. Como enfatizara Eduardo Bustelo en *La Política Social Esquiva*, los derechos sociales no son dávidas a súbditos y presuponen la constitución de actores que ganen el espacio político que posibilite su implementación efectiva. Este libro constituye un llamamiento profundo a interpelar al conjunto de actores centrales a motorizar y garantizar la sostenibilidad de estas agendas.

Amplificar, escalar y federalizar la política de Infraestructura del Cuidado tiene que constituirse en un componente clave y un articulador sustancial para el desarrollo desde los territorios que incorporen una mirada generacional, de cuidados y géneros, con la participación activa de las comunidades. A ilustrar, analizar, debatir, pensar, cuestionar y amplificar respuestas en este sentido es que procuran aportar los contenidos de este libro.



# Capítulo 1. Hacia una conceptualización de las Políticas de Infraestructura del Cuidado

Roxana Mazzola

## Introducción

La noción de los cuidados ha sido ampliamente trabajada desde el ámbito académico, pero no así su aplicación en el ámbito de las políticas públicas de infraestructura. Desde los campos de la producción teórica y de la gestión pública, el concepto de Políticas de Infraestructura del Cuidado se encuentra en pleno proceso de construcción (Mazzola, 2020; Falú, 2020).

Al tiempo que el Ministerio de Obras Públicas de Argentina (MOP) ha creado un programa sin precedentes en el país, se inició un proceso de construcción conceptual acerca de qué es la Infraestructura del Cuidado.

Un punto de partida puede ser entendido como aquellas políticas de obra pública destinadas a garantizar el derecho y las condiciones necesarias de quienes reciben y brindan cuidados para reducir brechas de desigualdad (género, generacional, discapacidad, territorial, etc.) (MOP-Mazzola, 2022).

Esta conceptualización, considera novedosos debates y tensiones que están teniendo lugar en la actualidad, esenciales para apuntalar y aportar a la construcción de sistemas nacionales de cuidados.

Aplicando el enfoque dialógico para la formulación de las políticas públicas de Majone (1991), podríamos afirmar que la construcción de la conceptualización de la política de Infraestructura del Cuidado involucró, en el caso del Ministerio de Obras Públicas de Argentina, producir evidencia, persuasión y argumentación a favor de un tipo de política que permita incidir en las desigualdades de género, generacionales y territoriales, para recrear una política

que genera nuevos significantes, significaciones y huellas distributivas en las políticas de Obra Pública.

En este capítulo del libro, se efectúa un recorrido sobre los aportes y debates académicos y de gestión que contribuyeron al proceso de construcción de dicha conceptualización, al diseño e implementación de la política de Infraestructura del Cuidado, a fin de sentar una base para contribuir a otros procesos políticos que impulsen al respecto.

## **1. La desigualdad persistente como reto para las políticas**

En América Latina, a inicios del siglo XXI, los retos sociales y económicos fueron amplificados por la pandemia del COVID-19 y el inestable escenario geopolítico y económico mundial marcado, en particular, por la guerra en Ucrania. Esta situación expuso a las claras la crisis de los cuidados, visibilizado en la relevancia de los sistemas de salud y educativos, y de las condiciones de habitabilidad en tanto derechos sociales esenciales e indispensables a garantizar. Sumado a esto, quedó marcada la sobrecarga en las familias en el cuidado de niñas, niños, personas mayores y/o personas con discapacidad (CEPAL, 2021; OIT, 2019; CLACSO, FLACSO y FES, Mazzola y Vommaro, et. comp. al, 2022).

En las mujeres y las niñas, recaen las tareas de cuidar, criar, acompañar y hacer frente a los embates de un mundo en modo colapso: virus, aislamiento, calentamiento global, sequías, incendios, tsunamis, inundaciones y lluvias (OIT, 2019; CLACSO, FLACSO y FES, Mazzola y Vommaro, comp., 2022).

En este marco, la noción de los cuidados –o el término “care”, como es reconocido en la literatura europea y anglosajona– ha cobrado vigor como un nuevo enfoque para repensar la economía, los Estados de Bienestar y la construcción de nuestras sociedades (Batthyány, 2015; Martínez Franzoni, 2008), colocando en primer plano a las personas y la resolución de las desigualdades de género, generacionales y de cuidados, así como la necesidad de una recuperación económica con igualdad.

Ante este escenario, es clave la inversión pública para activar la economía y que esa inversión tenga como horizonte afianzar la construcción de una sociedad del cuidado como forma de desarrollo más igualitaria y sostenible.

Nuestra región presenta desigualdades estructurales y persistentes sobre las cuales las políticas públicas y el Estado tienen un rol nodal para reducirlas. La injusticia social en la región afecta la garantía de derechos, el crecimiento económico y daña los sistemas democráticos (CEPAL, 2010).

La necesidad de construir igualdad es planteada ya no solo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sino también por todo el sistema de Naciones Unidas y organismos conservadores, como el Fondo Monetario Internacional, cuestionados en su rol y legitimidad ante cada crisis internacional de los últimos años (CLACSO, FLACSO y FES, Mazzola y Vommaro, comp., 2020).

La desigualdad persistente no solo refiere a ingresos, salud, educación, hábitat y trabajo, sino que la misma requiere de una mirada interseccional en las políticas públicas y de la intervención del Estado para incidir en la reducción de las brechas generacionales, de género y cuidados presentes.

Charles Tilly (2000) desplegó el concepto “desigualdad persistente”, mostrando cómo hay una desigualdad categórica, es decir, que para ciertas categorías de personas –por género, edad, etnia, etc.– es persistente la transmisión de desigualdades de generación a generación. Esta mirada cobra vigencia material en nuestra región.

El panorama social de América Latina y Argentina tiene como marca distintiva que es una de las regiones del mundo más desiguales (Gasparini y Alvaredo, 2015) y que esa desigualdad tiene género y edad (Mazzola, 2020). Son las mujeres, las niñas, las adolescencias y las juventudes, en quienes se amplifica fuertemente la pobreza, desocupación, informalidad laboral y desigualdad. Además de también amplificarse ante los pueblos originarios y las personas con discapacidad.

Las políticas públicas son la principal herramienta de los Estados para incidir al respecto y, entre ellas, la infraestructura ocupa un lugar vital para garantizar derechos. *La XV Conferencia de Mujer de Naciones Unidas de 2022*, que tuvo sede en Argentina para todos los países de la región, planteó la necesidad de abordar la agenda de los cuidados y desigualdades presentes, avanzando en un nuevo tipo de desarrollo basado en la igualdad y la sostenibilidad.

## 2. El aporte académico: las nociones del cuidado en América Latina

Los aportes del campo académico han contribuido a poner en valor que el cuidado es un componente central del bienestar de las personas. Aunque todas las personas requieren cuidados en algún momento de sus vidas, no todas lo proveen con la misma intensidad ni dedicación. Históricamente, esta función descansó en las mujeres, como parte de una labor doméstica y no remunerada (Esquivel, Faur y Jelin, 2012). La noción de cuidado abarca a todas aquellas “actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2016: 143).

El cuidado incluye el autocuidado, el cuidado de otras personas, la provisión de las precondiciones en las que se realiza y la gestión del mismo (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2016). Resulta entonces fundamental para la reproducción de la vida y el bienestar cotidiano de las personas en diversos planos: material, económico, moral y emocional.

El cuidado ha sido naturalizado como un trabajo no pago por realizarse, en muchas ocasiones, dentro de la esfera privada o familiar (Pautassi, 2007). En este sentido, se destaca que es importante comprender al cuidado como un trabajo, que puede ser o no remunerado, tratándose de una actividad que produce bienes y servicios, al tiempo que genera condiciones necesarias para que el trabajo remunerado (empleo) sea posible.

Puede adquirir distintas características según las condiciones en que se produzca: voluntarias, profesionales, remuneradas, no remuneradas, basadas en lazos familiares o comunitarios; y dependiendo de la esfera en la que sea provisto: estatal, mercantil, comunitario, familiar (Batthyány, 2001; Rodríguez Enríquez, 2015).

Las definiciones conceptuales acerca de qué son los cuidados y qué sectores comprende aún generan debates en el campo académico latinoamericano. Mientras que algunas teorías son más restrictivas y excluyen dentro de estas dimensiones a las juventudes y personas mayores, otras toman como variable de análisis indicadores tales como la sustentabilidad del planeta.

En América Latina, Batthyány (2020) distingue cuatro miradas analíticas respecto a los cuidados. En primer lugar, la de la economía feminista, que se propone integrar el análisis del cuidado en la dinámica económica y, al mismo

tiempo, analizar el impacto que la dedicación al cuidado tiene para la vida económica de las mujeres. Estas teorías hacen énfasis en la cualidad del trabajo de cuidados como trabajo subsidiario e imprescindible para el funcionamiento de la economía ligada al mercado. Pensadoras como Esquivel, Rodríguez Enríquez, Vásconez, Espino, Todaro, Arriagada, entre otras, son quienes se problematizan en función de esta dinámica.

En segundo lugar, rescata el enfoque de los cuidados, entendido desde una concepción sociológica como un elemento clave de las nuevas políticas sociales en los Estados de Bienestar. De acuerdo a estas teorías, en nuestra región no existen ni políticas públicas ni régimen de cuidados consolidados, sino acciones incipientes y sin articulación, por lo que se necesita de manera urgente de una organización social de los cuidados a partir de la interacción continua entre las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias. En este punto, los aportes de Esping-Andersen, Daly, Lewis, Faur, Aguirre, Batthyány y Lupica son relevantes para reflexionar al respecto.

En tercer lugar, Batthyány subraya el enfoque del derecho al cuidado, que conceptualiza a los cuidados como derechos universales, evitando de esta manera que el cumplimiento de esa necesidad se determine por la lógica del mercado, la disponibilidad de ingresos, la presencia de redes vinculares o lazos afectivos. Así, se intenta desligar de manera obligatoria a la tarea de los cuidados de las mujeres, a partir de la consolidación de condiciones laborales dignas para las personas que trabajan en el sector. En este punto, es interesante considerar los aportes que realizan autoras como Pautassi, Gerardhi y Montaña en este enfoque.

Por último, Batthyány se refiere a la corriente analítica sobre la ética del cuidado, quienes destacan la dimensión emocional del trabajo de cuidados. Estos estudios manifiestan que los análisis acerca de los cuidados deben incluir necesariamente las implicaciones emotivas, disposiciones personales y actividades que se desarrollan en el marco de estas tareas. En esta corriente, Molinier, Arango, Soares, Legarretalza, Borgeaud-Garciandía, han sido quienes elaboraron algunas de las teorías más relevantes al respecto.

La planificación urbana en materia de Infraestructura del Cuidado, en este sentido, tiene desarrollos recientes que entrecruzan con los cuatro enfoques planteados anteriormente.

En América Latina, de acuerdo a las cuatro miradas analíticas que distingue

Batthyány (2020), los énfasis pueden estar en la garantía al derecho al cuidado, en la nueva reconfiguración de los Estados de Bienestar con eje en los cuidados, en su aporte como parte integral de una economía de los cuidados, o en profundizar en las implicaciones emocionales y de relacionamiento social. En los sistemas democráticos, se asumen definiciones en las políticas públicas que involucran la combinación de aportes, más que su encuadre bajo una sola vertiente y teoría en particular. No obstante, es importante encuadrar las definiciones en el marco de estos aportes académicos para saber sus énfasis, limitaciones y distinciones, y por ende, mejorar las intervenciones públicas.

### **3. Aportes desde la política pública: los sistemas nacionales de cuidados en América Latina**

Una política pública implica alguna intervención del Estado, sea por acción u omisión, para incidir en los intentos de resolución de las cuestiones socialmente problematizadas que tienen lugar en la sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1976). Por tanto, las Políticas de Cuidados, así como las de Infraestructura del Cuidado, involucran un componente central y distintivo de estatalidad, y tienen un ciclo analítico que va de la instalación en agenda de la cuestión que intentan resolver, al diseño, la implementación y evaluación de la intervención para incidir sobre la misma (Villanueva, 1992; Mazzola, 2012).

No todos los problemas sociales forman parte de la agenda de los gobiernos, sino que para su instalación requieren que se den algunas de las siguientes: que haya alcanzado proporciones de crisis; que haya adquirido una cierta particularidad; que tengan aspectos emotivos; que parezca tener amplio impacto; que toque asuntos vinculados al poder y la legitimidad; que posea alto contenido simbólico; o que sea un tema de moda (Hogwood y Gunn, 1994).

En la formulación de las políticas, las decisoras y los decisores públicos enfrentan un doble problema: por un lado, la dificultad de construir una definición aceptable y consensuada y, por el otro, la necesidad de construir una definición operativa que dé la posibilidad de la intervención pública (Villanueva, 1992).

Por ello, es necesario abordar el problema para definirlo de forma clara: ¿qué es la Infraestructura del Cuidado? ¿Qué se entiende por cuidado? ¿Qué tipos de intervenciones de infraestructura incluye? Son preguntas centrales al ir delimitando y concretando los alcances de una política de Infraestructura del Cuidado.