

# Las políticas públicas de cuidado: debates de la agenda de género para la transformación social en Perú<sup>\*</sup>

Public Care Policies: Debates on the Gender Agenda for Social Transformation in Peru

Maireth Dueñas Chinchay<sup>a</sup>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

maireth.duenas@unmsm.edu.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9215-8275>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo30.ppcd>

Recibido: 15 noviembre 2024

Aceptado: 08 abril 2025

Publicado: 23 octubre 2025

## Resumen:

Este artículo tiene como objetivo reflexionar en torno a la situación en la que se encuentran las políticas públicas de cuidado en Perú en relación con la importancia que tienen para la transformación social y la priorización que reciben desde el Estado, considerando un contexto con múltiples retrocesos en los derechos de las mujeres. El debate se centra principalmente en el análisis de las posturas que no permiten garantizar los cuidados como un derecho humano, además, estudia cómo repercute el estancamiento de esta lucha de las mujeres en la agenda de igualdad de género. Para esto, se desarrollará una aproximación de los avances y principales retrocesos en materia de políticas públicas en Perú dentro del contexto regional de América Latina. Luego, se analizará el debate vigente desde un enfoque de género, para evaluar el impacto que tiene en la transformación social de un sistema patriarcal que continúa oprimiendo a las mujeres, y con un Estado que no garantiza los cuidados como un eje de la sostenibilidad de la vida. A nivel regional, son múltiples los avances en relación a los cuidados, por esto, urge alertar sobre el estado en el que se encuentra Perú.

**Palabras clave:** cuidados, políticas públicas, género.

## Abstract:

This article aims to reflect on the current state of public care policies in Peru in relation to their importance for social transformation and the priority they receive from the State, considering a context with multiple setbacks in women's rights. The debate focuses mainly on analyzing the positions that do not guarantee care as a human right. It also studies how the stagnation of this struggle by women affects the gender equality agenda. To this end, an overview of the advances and main setbacks in public policy in Peru within the regional context of Latin America will be developed. Next, the current debate will be analyzed from a gender perspective to assess its impact on the social transformation of a patriarchal system that continues to oppress women, with a state that does not guarantee care as a cornerstone of sustainable living. At the regional level, there have been many advances in relation to care, which is why it is urgent to raise awareness about the situation in Peru, since it is one of the countries that is in the last places on the path towards a structural transformation towards a society organized according to care.

**Keywords:** Care, Public Policies, Gender.

## Introducción

En los últimos años, desde los diferentes Estados, se han impulsado acciones en materia de cuidados, al considerarse este como un elemento clave para la sostenibilidad de la vida mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social. Si bien es cierto que los referentes inmediatos son los países nórdicos, en América Latina también es posible reconocer avances y desafíos a nivel de políticas públicas de cuidados.

Uruguay es uno de los mayores referentes en la región con la implementación del sistema integral de los cuidados (con un énfasis en primera infancia, en personas adultas mayores y en personas con discapacidad). Asimismo, Chile y Costa Rica han implementado a lo largo de los años políticas públicas de cuidado. En Ecuador y Colombia se han creado las famosas Manzanas de Cuidado en sus municipios. Mientras que países como Argentina, Cuba, México, Paraguay y Perú han abierto un debate legislativo en torno a proyectos de ley para la creación de sistemas de cuidados. En el caso de Perú, lamentablemente, las iniciativas legislativas en

Notas de autor

<sup>a</sup> Autora de correspondencia. Correo electrónico: [maireth.duenas@unmsm.edu.pe](mailto:maireth.duenas@unmsm.edu.pe)

materia de cuidado han sido archivadas por el parlamento, después de un prologado silencio y de resistencia al debate que expresan la indiferencia del Estado peruano frente a la urgencia de abordar los cuidados como una prioridad en la agenda por la igualdad de género.

La crisis política peruana ha ocasionado que se releguen a un segundo plano todos los compromisos de la agenda por la igualdad de género en el nivel del gobierno, pues son múltiples los retrocesos identificados en materia de derechos de las mujeres y de cuidados. De acuerdo con Amnistía Internacional (“Estado peruano debilita los derechos de las mujeres”, 2024), la inminente fusión del Ministerio de la Mujer con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la poca garantía de los derechos sexuales y reproductivos, la eliminación del lenguaje inclusivo, etc., suponen un gran golpe para los derechos de las mujeres en sus diversidades. Del mismo modo, Rocío Gutiérrez, directora de la ONG Movimiento Manuela Ramos, afirma que “la alianza de sectores ultraconservadores busca retrocesos en derechos fundamentales. La desaparición de instituciones clave es una forma de invisibilizar la violencia” (“Mujeres en resistencia: la lucha por los derechos en tiempos de retrocesos”, 2025).

Desde la coalición autónoma de la sociedad civil se han impulsado acciones y campañas a favor del reconocimiento de los cuidados como derecho humano; sin embargo, el Estado, tanto el ejecutivo como el legislativo, no ha expresado voluntad política para fortalecer el sistema de protección mediante el fomento o aprobación de iniciativas en políticas públicas de cuidados. El 82 % de las mujeres asumen trabajo de cuidado doméstico sin remuneración a nivel nacional (Instituto de Estudios Peruanos, 2022). Asimismo, el 82 % de hogares con menores de 0 a 5 años no utiliza servicios públicos de cuidado y, en el caso de personas con discapacidad, esta cifra es del 62 %.

En algunos países latinoamericanos, como Perú, la exacerbación del enfoque familista tiene un fin instrumentalista para justificar la inacción del Estado como garante del derecho de cuidado y como responsable de fortalecer servicios de cuidados. En Perú, se han impulsado acciones legislativas desde sectores conservadores para que las familias asuman un papel determinante, como el proyecto de ley 3038/2022, que propone promover el enfoque de familias y su incorporación transversal en las políticas nacionales y sectoriales (“Pleno aprueba iniciativa que incorpora el enfoque de familia en políticas públicas”, 2025). Lo cuestionable aquí es que no se consideran a familias diversas y que se resta capacidad técnica a los ministerios encargados de elaborar y de mejorar las políticas públicas en materia de cuidado.

Asimismo, esto asigna un papel más importante a los agentes del mercado, lo cual incrementa la desigualdad, pues no todas las personas pueden acceder a servicios privados de cuidados.

En este sentido, el propósito de este artículo es reconocer y analizar las políticas públicas de cuidados y las narrativas presentes en el debate en el escenario político peruano, sobre todo para reflexionar y reconocer la trayectoria hacia la transformacional social desde lo estructural.

## **Los cuidados dentro de América Latina y en Perú**

La conferencia de Beijing en 1995 es uno de los hitos en la discusión sobre los derechos de las mujeres a nivel mundial. Y a es partir de ahí que se promueven y renuevan los compromisos para construir sociedades igualitarias de género. Una de las grandes problemáticas vigentes es la de los cuidados en relación con la autonomía de las mujeres, quienes, a lo largo de los años, han ocupado más el espacio laboral, aunque en condiciones asimétricas en relación con los hombres. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2025), los hombres tienen un ingreso superior en un 25 % respecto de las mujeres, es decir, ellos ganan en promedio S/ 1898,1 por mes, mientras que las mujeres ganan S/. 1420,4.

Debido a esto, estos cambios no se han traducido en una emancipación completa de la mujer, pues en el espacio privado las labores de cuidado continúan recayendo sobre ellas. Han pasado casi treinta años y el debate vuelve a posicionarse, sobre todo por las consecuencias de la pandemia de la COVID-10 y por la crisis

ambiental y la alimentaria en el mundo, que colocan en el centro a los cuidados como una obligatoriedad de los países para la sostenibilidad de la vida.

Los cuidados deben entenderse como un derecho que involucra a las personas que los reciben y como acciones clave por parte de las personas que los ejercen para la reproducción de la sociedad. Asimismo, estos no se enmarcan en una etapa específica de la vida, como la infancia; todo lo contrario, se encuentra presente en todo el ciclo de la vida.<sup>1</sup> Estas son afirmaciones categóricas que no requieren de mayor requerimiento argumentativo. Sin embargo, son pocos los países que han implementado políticas integrales, entre ellos, Perú.

De acuerdo con Krmpotic (2016), los cuidados son “una práctica social sedimentada en la cultura, que moldea las relaciones con uno mismo, con los otros y con el entorno” (p. 199). En ese sentido, se reconoce su naturaleza relacional, de reciprocidad, como inherente a la acción de dar y de recibir cuidados. Esta característica relacional también exalta la naturaleza colectiva/comunitaria de los cuidados en países con mayor precariedad. A raíz de la pandemia de la COVID, las comunidades se autoorganizaron para conformar ollas comunes que pudieran hacer frente a un escenario crítico de hambre por el incremento de la pobreza y las medidas de cuarentena.<sup>2</sup>

De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),<sup>3</sup> las mujeres dedican más del triple del tiempo al trabajo no remunerado, principalmente de cuidados, en comparación con los hombres (incluso esta data se registró antes de la pandemia, cuya crisis exacerbó la sobrecarga de trabajo). Esta desigualdad supone una gran limitación para que las mujeres se inserten en la esfera laboral y puedan lograr su autonomía económica. En América Latina, aproximadamente el 60 % de las mujeres en hogares con niños y niñas menores de 15 años expresa que no trabaja, debido a las responsabilidades familiares que recaen sobre ellas exclusivamente (CEPAL y ONU Mujeres, 2021).

Esta sobrecarga de trabajo (no remunerado y remunerado) evidencia la precariedad del tiempo que afecta a las mujeres en sus diversidades. Esta pobreza del tiempo reduce la capacidad de autocuidado y de descanso, que son elementos necesarios para la salud mental y para el bienestar de quienes cuidan. Las personas cuidadoras contribuyen a cubrir los vacíos de las políticas públicas de cuidados y esto genera un impacto positivo para muchas vidas, excepto para las suyas. Además, una estimación monetaria sobre el trabajo de cuidados proyecta que este contribuiría al 9 % del PIB del mundo (ONU Mujeres, 2024). Asimismo, de acuerdo con la CEPAL, el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es crucial, pues representa el 21,3 % del PIB y, en esta cifra, las mujeres contribuyen con un 75,5 %.

En la región, desde hace algunos años, se está viviendo la crisis de los cuidados y una respuesta para afrontarla ha sido la construcción de sistemas integrales de cuidados para revertir la asimetría en la distribución del trabajo doméstico no remunerado y en el déficit de cuidados. Además, ya es una certeza el cese del bono demográfico,<sup>4</sup> es decir que la esperanza de vida se prolongó en muchos países y esto demanda la mejora del sistema de salud para atender a las personas adultas mayores. Sin embargo, otra característica de muchos países latinoamericanos es el modelo económico que se centra en el mercado y en cómo las personas deben ser productivas para dinamizarlo. En ese escenario capitalista, las personas adultas mayores se convierten en desechables. En América Latina, existen ocho millones de personas mayores con necesidades de cuidados debido al envejecimiento y se proyecta que esta cifra se triplique para el año 2050 (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2024).

La crisis de los cuidados llama la atención sobre el modo en que se organizan las sociedades y qué elementos se reconocen como imprescindibles para la creación de sistemas integrales de cuidados. Además, la heterogeneidad y la desigualdad estructural de la región convierte en imperativo pensar y abordar los cuidados desde el género, la clase, la raza y la territorialidad; así como el compromiso desde los Estado para romper con la dicotomía de lo público y lo privado (ONU Mujeres, 2023)

Las políticas públicas de cuidados deben ocupar un lugar prioritario en la agenda por la igualdad de género en toda la región y, por supuesto, en la lucha feminista que analiza las causas estructurales de la actual

problemática, en las que se reconocen la división sexual de trabajo; los estereotipos y roles de género, y la violencia de género dentro del todo entramado del sistema patriarcal. Un ejemplo de esto es que el trabajo no remunerado y el remunerado de cuidado se encuentran altamente feminizados.

Si bien es cierto que “la obligación de garantizar el derecho al cuidado existe para todos los países de la región, solo algunos lo han incorporado” (Güezmes García y Vaeza., 2023, p. 12). Las políticas de cuidado suponen un gran reto para los países latinoamericanos, precisamente, por las características heterogéneas y los múltiples problemas estructurales de desigualdad que afectan a la región. Esto es muy importante tenerlo en cuenta, debido a que los modelos de cuidados integrales son tomados de referentes nórdicos, los cuales tienen realidades sociales diametralmente diferentes.

Las políticas de cuidado están indiscutiblemente vinculadas a los derechos de las mujeres, debido al impacto que tienen en el fortalecimiento de su autonomía económica (Cetre Castiblanco, 2023). En ese sentido, la propuesta de sistema de cuidados debe apuntar a ampliar las oportunidades de desarrollo, ya sea incrementado su participación en el mercado laboral, en la esfera política u en otros ámbitos públicos donde mayoritariamente asumen liderazgos los hombres. Sobre todo, se debe considerar que la tasa de desempleo en Perú se incrementó, alcanzando el 5,4 % en promedio durante el 2023 y que esta problemática afecta en mayor medida a las mujeres, cuya tasa asciende al 6,4 % (INEI, 2023).

Los cuidados han cobrado mayor importancia en países con Estados de bienestar más consolidados. En el caso de América Latina, existen regímenes de bienestar que inclusive requieren del apoyo de las familias, pues el apoyo del Estado no es suficiente, ya sea por la ausencia de políticas sociales de protección o por la informalidad laboral, que no garantiza derechos laborales para las trabajadoras, las cuales, por ende, no tienen autonomía económica (Martínez Franzoni, 2008).

Es clave para el análisis de la trayectoria de los cuidados en América Latina reconocer sus momentos más significativos y cuáles han sido las medidas de protección social que se han garantizado, pues esto brinda una lectura del nivel de abordaje estructural de la problemática de cuidados; es decir, de la división sexual de trabajo que se sustenta en un sistema patriarcal de creencias que estipula roles y estereotipos de género (Figura 1).

| Prestaciones<br>Inclusión de padres<br>Conciliación trabajo/familia |                                             | Corresponsabilidad de<br>género y social<br>Necesidad de articulación<br>de lo económico y social |                                                  | Dimensión ambiental<br>Igualdad y sostenibilidad<br>Perspectiva de género,<br>interseccional, intercultural y DDHH |                                                    |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1977 - I                                                            | 2007 - X                                    | 2010 - XI                                                                                         | 2016 - XIII                                      | 2020 - XIV                                                                                                         | 2022 - XV                                          |
| Conferencia regional sobre la mujer (La Habana)                     | Conferencia regional sobre la mujer (Quito) | Conferencia regional sobre la mujer (Brasilia)                                                    | Conferencia regional sobre la mujer (Montevideo) | Conferencia regional sobre la mujer (Santiago)                                                                     | Conferencia regional sobre la mujer (Buenos Aires) |

FIGURA 1.  
**Hitos en la agenda de cuidados en América Latina**

Fuente: Adaptado de Güezmes García y Vaeza (2023).

En el caso peruano, no existe una normativa específica en materia de cuidados. Sin embargo, sí hay diversos documentos de políticas públicas de género que han incorporado la urgencia de promover acciones estatales en favor de la garantía de los cuidados como un derecho humano. El Código de los Niños y Adolescentes (Congreso de la República, 2000) dispone que los niños y adolescentes tiene derecho a recibir cuidados integrales. En el 2017, el Tribunal Constitucional, en una sentencia, estableció que “las mujeres trabajan en el ámbito del hogar, sin embargo, este tipo de trabajo no percibe remuneración alguna”.<sup>5</sup> En el 2018, el Decreto Legislativo N.º 1408 se enfoca en la función de los cuidados y en la importancia de la corresponsabilidad familiar como medios para impulsar acciones y/o servicios que tienen el objetivo de armonizar el ámbito privado (familiar) con el público (el trabajo). Este mismo propósito tiene la Ley N.º 30947 de salud mental

(Congreso de la República, 2019) en relación con la mejora del cuidado en el ámbito laboral. La Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP, 2019) contempla entre sus objetivos la implementación del Sistema Nacional de Cuidados para personas en situación de dependencia hacia el 2030. En el 2021, se aprobó el documento técnico Marco Conceptual sobre Cuidados (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2021), el cual fue aprobado únicamente mediante una resolución ministerial, es decir que no tiene un estatus legislativo.

Si se compara la trayectoria de los cuidados en América Latina con el panorama normativo relacionado a cuidados en Perú, se puede observar que los avances son mínimos, sobre todo, en la dimensión de conciliación del trabajo y de la familia, en las licencias y en la corresponsabilidad de género.<sup>6</sup> Es decir, es un proceso inicial que no está contemplando una estrategia intersectorial de cuidados ni cuenta con un rango constitucional (pues no existe una ley exclusiva de cuidados en el país). Esto se expresa también mediante la perpetuación de los roles de género, pues muchas de las iniciativas desde el ejecutivo se han direccionado desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cuando los cuidados requieren de la intervención y del trabajo articulado de otros sectores clave, como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, etc. Por esto, es importante que las políticas públicas y que las reformas constitucionales incorporen enfoques de género, de interculturalidad, de territorialidad y de interseccionalidad para que la propuesta de una ley de cuidados y la creación del sistema integral de cuidados puedan implementarse de forma más articulada y que responda a las características heterogéneas de la realidad social y económica de la población.

En Perú, si bien es cierto que no hay una normativa específica en cuidados, existen algunas políticas públicas que se refieren al tiempo de cuidado como, las licencias por maternidad y paternidad.<sup>7</sup> En el primer caso, se consideran tres meses (entre pre y posparto), mientras que, en el segundo caso, solo se brindan diez días de permiso parental.<sup>8</sup> Estas medidas requieren de un análisis crítico por dos razones: por un lado, las licencias solo tienen viabilidad en casos de trabajo formal, lo cual se distancia mucho de la realidad peruana. Según el portal de Radio Programas del Perú (2024), entre abril del 2023 y marzo del 2024, se registró el 71,2 % de informalidad laboral en el país. De ese total, el 73,6 % representa a las mujeres con trabajo informal y solo el 26,4 % corresponde a los hombres en esa misma situación. Es decir, se evidencia una desigualdad que afecta más a las mujeres, quienes carecen de derechos laborales, debido a la ausencia de redes de cuidados, a los embarazos no deseados, a la violencia de género, a la precariedad, etc. Todo esto tiene un impacto en la calidad de sus vidas. Por otro lado, la asignación de mayor tiempo de licencia por maternidad a las mujeres refuerza los roles de género y no permite que se promueva la corresponsabilidad en los cuidados, en cambio, motiva el desplazamiento de las mujeres del ámbito laboral hacia el doméstico, lo que repercute en su autonomía.

Es importante mencionar que se impulsaron iniciativas legislativas a favor de reconocer los cuidados como un derecho humano y de crear el sistema integral de cuidados en el 2022.<sup>9</sup> Sin embargo, estas no fueron aprobadas por el Congreso de la República. Este fue un proceso muy prolongado, por la resistencia de algunos congresistas antiderechos de agendar los proyectos de ley para su discusión en el pleno. Finalmente, estos proyectos se archivaron, pese a las demandas desde la sociedad civil para su aprobación, pues la ausencia de un sistema de cuidados afecta principalmente la vida de las mujeres, quienes asumen casi una triple jornada de trabajo.

A nivel regional, Perú está atravesando por un serio retroceso de los derechos de las mujeres, además de la poca priorización que se le da a la agenda de género desde el gobierno, el cual carece de voluntad política para garantizar una vida digna que coloque en el centro a los cuidados, no solo para promover la corresponsabilidad, sino también la autonomía de las mujeres, la reducción de la violencia de género, la promoción de la participación de las mujeres y otras situaciones que se asocian con la sobrecarga de trabajo doméstico de las mujeres, cuya base es la división sexual del trabajo, que continúa perpetuando la desigualdad estructural de género, de raza y de clase en el país.

## **Análisis desde el enfoque de género: principales argumentos en el debate**

Muchos países latinoamericanos aún se encuentran en una fase incipiente para la construcción de sistemas integrales con enfoques de género, interculturalidad, interseccionalidad y territorialidad, que también constituyen un elemento de gran impacto para las economías sostenibles. El Estado no solo garantiza derechos, sino que también tiene la obligación de generar bienestar (Esping-Andersen, 2002). Es decir, tiene que promover condiciones para una vida digna en la que los cuidados deben posicionarse en el centro de la sociedad. Sin embargo, las medidas implementadas han sido de carácter asistencialista o subsidiario, lo cual no se traduce en una transformación estructural de las desigualdades históricas de género.

En el caso peruano, pensar en un Estado de bienestar es una utopía, debido al ferviente enfoque familista que predomina en el país. Los cuidados se abordan a partir de arreglos familiares o de medios informales (Martínez Franzoni, 2008) en el sector privado, lo que podría entenderse como la necesidad de desfamiliarizar los cuidados para visibilizar a otros agentes que deben intervenir como el Estado, como el mercado y como la misma comunidad. De acuerdo con la Red Latinoamericana y del Caribe por Justicia Económica, Social y Climática (Latindadd) (2024), una constante en muchos países de la región es que “los hogares desempeñan un papel fundamental debido a la insuficiente presencia del Estado en la prestación de servicios, así como a factores culturales” (p. 5).

El papel que desempeñan los feminismos es clave para impulsar las demandas en materia de cuidado, sobre todo considerando las constantes arremetidas antiderechos desde el legislativo y la ausente voluntad política desde el ejecutivo para formular e implementar políticas públicas de cuidado. La lucha constante se posiciona en la urgencia del reconocimiento de los cuidados como un derecho humano. El debate en torno a los cuidados también radica en su integralidad, pues la responsabilidad ministerial se la asignan al Ministerio de la Mujer, cuando involucra un trabajo intersectorial de manera orgánica. Esta idea se mantiene en el recalcitrante machismo de la sociedad, que continúa legitimando, incluso desde las políticas públicas, los roles de género.

Desde una mirada analítica de género, la división sexual del trabajo es la estructura opresora que dificulta el ejercicio de las responsabilidades compartidas en el espacio doméstico, es decir que los roles de género encorsetan aún, en la actualidad, a las mujeres como cuidadoras inmediatas dentro del círculo familiar o en la comunidad, tal como se evidenció en las redes comunitarias de solidaridad conformadas en la pandemia (las ollas comunes fueron y son las más representativas). Por esto, es clave que el Estado asuma un papel de garante de derechos, mediante el fortalecimiento de sistemas de protección y de políticas públicas de cuidado, como licencias, servicios públicos, profesionalización de cuidados, etc.

Asimismo, la división sexual del trabajo demanda la discusión del trabajo no remunerado que asumen en su mayoría las mujeres en comparación con los hombres. Esto desencadena situaciones de violencia de género, debido a la limitada autonomía que ejercen quienes asumen tareas de cuidado, y es la piedra angular de la perpetuación del ciclo de la violencia.

Desde el Estado, no hay voluntad política para la propuesta y la aprobación de iniciativas legislativas en favor de los cuidados. Las narrativas, desde la oposición, se resaltan por la vulneración de derechos, pues no se reconoce el trabajo no remunerado, sino que se exaltan argumentos patriarcales que se centran en ratificar la naturaleza de las mujeres para el cuidado. Asimismo, se refuerza la mirada familista en el abordaje de los cuidados para justificar la nula intervención del Estado, enfatizando que en el ámbito privado del cuidado solo se debe priorizar la gestión familiar cuando, debido a la desigualdad de género, este también es un asunto de interés público. Sin embargo, es recurrente la narrativa de que las políticas públicas de cuidado tendrían un efecto negativo, ya que generaría una potencial ruptura familiar.

Por otro lado, tanto del ejecutivo como del legislativo se evidencia una resistencia por reconocer el impacto que tiene el trabajo de cuidado no remunerado en el desarrollo de la economía del país, sobre todo en tiempos de crisis. En la medida de que se consideren a los cuidados como un asunto externo a la economía, no se posicionará como un elemento clave para el desarrollo del país. Ha pasado más de una década desde que se

realizó, a nivel nacional, la Encuesta del Uso del Tiempo (INEI, 2010), que es una herramienta clave para la generación de evidencia que sustenta la pertinencia de propuestas de política pública. Desde ese entonces, el tema de los cuidados ha quedado en una dimensión declarativa bastante tímida por parte del Estado y ha sido totalmente invisibilizada en la agenda hacia una igualdad de género.

Otro aspecto que expresa el desinterés político en torno a los cuidados es la escasa agenda de discusión que se le ha dado a este tema, pues los proyectos de ley se presentaron en 2022 y recién en el 2024 se sustentaron frente a la comisión correspondiente (de la Mujer) para ser posteriormente archivados, pese a la incidencia que se impulsó sobre todo desde la sociedad civil a través de los movimientos feministas en el país. En la actualidad, aún hay proyectos legislativos que siguen en espera, pero no se proyecta un escenario ventajoso para ellos, mas aún con la actual crisis de gobernabilidad democrática que se está viviendo en Perú<sup>10</sup> y que está afectando principalmente a las mujeres y a las disidencias sexuales.

Por otro lado, las mínimas propuestas que se vinculan con los cuidados se reducen a medidas asistencialistas que no se enfocan en el trabajo de los cuidados desde las estructuras, lo que implicaría revertir mandatos sociales de género, y, en esa medida, es clave la integralidad en los cuidados, ya que demanda la intervención intersectorial del Estado y un desarrollo mucho más crítico de las autonomías de forma progresiva. Ese es uno de los grandes retos que, desde los poderes actuales, no se traza en el marco de un proyecto político transformativo y sostenible.

Por último, en los últimos meses, debido al régimen autoritario en el que se encuentra Perú, se ha enquistado en las narrativas antiderechos desde el Estado la politización de la demanda en torno a los cuidados como una forma de deslegitimar esta obligatoriedad. Esto llama poderosamente la atención, pues se ignora (y sobre todo se estigmatiza) la carga política de la problemática. Desde los movimientos sociales, por el contrario, reconocer y reivindicar la garantía de los cuidados como un derecho es una cuestión de justicia de género que reconoce las relaciones de poder que perpetúan esta desigualdad.

## Las políticas públicas de cuidado y la transformación social

Las políticas de cuidados tienen un impacto en la transformación social porque repercuten en la modificación de la división sexual del trabajo, es decir, promueven la ruptura de los roles de género que asignan el trabajo de cuidado como algo exclusivo de las mujeres. Asimismo, estas políticas de cuidado deben tener enfoques de territorialidad e interculturalidad para romper con el centralismo de la gestión pública, pues es la zona rural donde hay mayor necesidad de servicios públicos y de políticas de protección social enfocadas en cuidados. De acuerdo con Esquivel y Kaufmann (2017), se pueden considerar los siguientes ejes en la formulación de políticas públicas de cuidados: servicios de atención, infraestructura, políticas de protección social y políticas de mercado laboral.

En términos transformativos, urge una reorganización de los cuidados que reivindique su componente comunitario/colectivo, que es característico de las sociedades latinoamericanas que sobreviven a la precariedad. Un proyecto transformativo debe considerar como acción imperativa la intervención de un Estado que asuma esta obligación, para garantizar un sistema de protección y de bienestar que priorice los cuidados.

La reorganización social de cuidados involucra a todos los componentes en la prestación de servicios de cuidados, es decir, al Estado, al mercado, a la comunidad y a la familia, y determina cómo estos se dinamizan para garantizar el acceso a los cuidados como derechos humanos, considerando enfoques que reconocen características diferenciadas culturales, económicas, sociales y territoriales. En el proceso de transformación social, es clave la reorganización para asegurar la igualdad de género y la reducción de las brechas (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2024).

También, el sector privado tiene que asumir un nivel de responsabilidad, pues es el que se ha beneficiado históricamente con el trabajo producto de la reproducción de la mano de obra (Pérez, 2014). Asimismo, también es clave enfatizar en las redes comunitarias que se conforman para atender los cuidados, ya que estas deben trabajar articuladamente con el Estado, conservando su autonomía, como en el caso de las ollas comunes, que si bien se reactivan o surgen como una respuesta solidaria frente a crisis en la región, deben asumir un papel que esté anclado en la organización de los cuidados.

La reorganización de los cuidados requiere posicionar también la importancia de la infraestructura de cuidados, es decir, debe reconocer las desigualdades territoriales que se caracterizan por un exacerbado centralismo que excluye a la población más precarizada o que ha sido desplazada hacia zonas periurbanas, donde se encuentran ausentes los servicios públicos. Es así como la transformación social<sup>11</sup> desde los cuidados tiene un impacto en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y en la mejora de la calidad de vida con base en la igual y en la justicia de género (ONU Mujeres, 2024). En ese sentido, es medular la construcción de infraestructuras en entornos locales que consideren como criterios básicos la “planificación, implementación y evaluación de los servicios para garantizar su calidad, oportunidad y cobertura” (Oxfam, 2024, p. 15).

En la actualidad, los sistemas integrales de cuidados (implementados o que están en proceso de implementación) suponen una gran importancia para la protección social y para el bienestar de las personas que requieren cuidados y de aquellas que las cuidan, además, contribuye a una transformación igualitaria y a la sostenibilidad (CEPAL y ONU Mujeres, 2021). A su vez, también suponen un gran desafío, en la medida que permiten reconocer otros problemas estructurales asociados, como la deuda de los cuidados (Pérez, 2014), que se refiere a una relación de poder que estuvo invisibilizada históricamente, incluso en los últimos tiempos, la cual se dinamiza sobre todo en el ámbito enunciativo o del discurso. Estas relaciones de poder no solo deben ser analizadas desde el género, sino también desde la clase, categorías que permiten ahondar mucho más en las estructuras opresivas que deben ser revertidas en el marco de un proyecto político transformativo. Esto también contribuye a una superación de la precariedad en la que viven sobre todo las mujeres y a la reducción de la desigualdad, que se expresa en la escasa o ausente autonomía económica de las mujeres.

Uno de los mayores retos para la construcción e implementación de un proyecto político transformativo que priorice los cuidados es la interpelación del orden económico vigente, el cual está exacerbado por su individualismo y competitividad, y constituye históricamente una matriz opresora e invisibilizadora del trabajo asalariado. Sin duda, hay una estructura económica subyacente que se cuestiona al posicionar la problemática de cuidados, la cual, en esa misma lógica imperialista, se considera como no esencial para la vida, pese a los hechos evidenciados y agudizados por la pandemia de la COVID-19.

De este modo, la dicotomía en cuestión se reduce a lo público-privado. La comprensión capitalista se centra en la individualidad que debe hacerse responsable de su satisfacción, mediante el uso o el pago de medios privados. Sin embargo, esta mirada ignora toda la complejidad de los múltiples escenarios latinoamericanos que requieren de forma imperativa una intervención colectiva y desde el Estado, para garantizar derechos esenciales dentro del espectro de los cuidados. Este cambio epistemológico demanda el componente ético en los cuidados, un enfoque que también permitirá discernir entre quienes reciben cuidados y quienes cuidan, enfatizando que lo realizan desde una estructura precaria ausente de privilegios. Superar este desafío implica desanudar la cuestión de la acumulación como una piedra angular del capitalismo, pues eso “permite construir comunidades susceptibles de poner en práctica este trabajo desde lo colectivo” (Wolfesberger, 2024, p. 205).

La cuestión de la colectividad, que es un aspecto altamente disruptivo, también trae consigo la importancia de garantizar el bienestar para las diferentes expresiones de vida. Es así como un proyecto transformativo debe considerar que el cuidado implica su reconocimiento como “una actividad que solo existe en la relación social” (Fisher y Toronto, 1990). Es decir que los cuidados para la sostenibilidad de la vida no solo se circunscriben al ámbito doméstico, sino también al cuidado del territorio y de todos los recursos que garanticen la dignidad humana.

## Conclusiones

- El campo de divulgación y de investigación es incipiente en Perú y urge un mayor trabajo como una acción clave para la generación de evidencia que contribuya a la formulación e implementación de políticas públicas, además de las iniciativas legislativas que implementen un estatus constitucional a los cuidados, como un antecedente en la normativa peruana.
- La propuesta de cuidados y la necesidad de un sistema integral en la región latinoamericana ha requerido de la reivindicación del componente comunitario, pues las características sociales y territoriales demandan un accionar y pensar desde la colectividad como un mecanismo de resistencia organizativa frente a la desigualdad, la precariedad y las múltiples crisis. En el caso peruano, en los últimos años, las iniciativas legislativas han sido tímidas y no han logrado aprobación. Y, en cuanto a las políticas públicas, se tienen servicios desarticulados y licencias que no responden a la realidad del país y a su creciente centralismo territorial, así como a su informalidad laboral.
- Los retrocesos en materia de cuidados se deben a argumentos que refuerzan una mirada familista de los cuidados y que excluyen la intervención del Estado. También, la escasa gobernabilidad democrática impide que se priorice esa problemática como un aspecto clave en la agenda de igualdad de género, negando, a su vez, que romper con el modo en el que se organizan los cuidados en el país implica cuestionar el sistema de creencias patriarcal que perpetúa roles y estereotipos de género.
- La trayectoria de los cuidados hacia una transformación social requiere que se posicione también el debate en el ámbito de la economía, pues es evidente que todo el trabajo no remunerado que han realizado las mujeres, a lo largo de los años, ha sido muy importante para sostener la producción y el trabajo de los hombres, y, por extensión, el orden económico neoliberal. Y, de forma complementaria, requiere del fortalecimiento de los movimientos sociales para construir una estrategia de incidencia que exprese la demanda colectiva y la urgencia de implementar un sistema integral de cuidados, con base legislativa, como piedra angular para la sostenibilidad de la vida.
- Es clave la elaboración y la promoción de medidas intersectoriales en materia de cuidados que implique el trabajo articulado de los sectores involucrados en la reducción de las desigualdades de género, en la garantía de la autonomía, en la prevención de violencias de género, y en la promoción del trabajo y de una vida digna para las mujeres y para las disidencias sexuales.

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2024). *Cuidadoras de personas mayores: sobrecargadas y mal pagadas. Evidencia de una encuesta del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina y el Caribe. Primer informe*. Autor.
- Cetre Castilblanco, A. (2023). Las políticas de cuidado en algunos países de América Latina. Una mirada feminista. *Ánfora*, 30(54), 136-160. <https://www.redalyc.org/journal/3578/357875237007/html/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y ONU Mujeres. (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*. Autores. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b72547a3-1822-4398-8e5f-ce67f5c35103/content>
- Congreso de la República. (2000). *Ley N.° 27337. Ley que aprueba el nuevo Código de los niños y adolescentes*. Gobierno de Perú. [https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/Lectura\\_3\\_Nuevo\\_codigo\\_de\\_los\\_ni%C3%B1os\\_y\\_adolescentes.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/Lectura_3_Nuevo_codigo_de_los_ni%C3%B1os_y_adolescentes.pdf)
- Congreso de la República. (2019). *Ley N.° 30947. Ley de salud mental*. El Peruano. Gobierno de Perú. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1484216/Ley%20N%C2%BA%2030947.pdf?v=1608073034](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1484216/Ley%20N%C2%BA%2030947.pdf?v=1608073034)

- Decreto Legislativo N.º 1408. (2018, septiembre 12). *El Peruano*. Gobierno de Perú. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2018/09/Decreto-Legislativo-1408-Legis.pe\_.pdf.pdf
- Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP. (2019). *Política Nacional de Igualdad de Género*. El Peruano. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Gobierno de Perú. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/04/Política-nacional-de-igualdad-de-género-DS-008-2019-MIMP-Legis.pe\_.pdf?fbclid=IwAR0lNeju\_UgOBi08T8TQ9pKzXROsKyrRWtMcXwS5VVK84HLt8xrFDzdbSVk
- Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? En G. Esping-Andersen (ed.), *Why We Need a New Welfare State* (pp. 1-25). Oxford University Press.
- Esquivel, V. y Kaufmann, A. (2017). *Innovations in Care. New Concepts, New Actors, New Policies*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Estado peruano debilita los derechos de las mujeres*. (2024). Amnistía Internacional. <https://amnistia.org.pe/noticia/estado-peruano-debilita-derechos-mujeres-2024/>
- Fisher B. y Tronto J. (1990). Toward a Feminist Theory of Caring. En E. Abely M. Nelson, *Circles of Care* (pp. 36-53). University of New York Press.
- Güezmes García, A. y Vaeza, M. N. (Coords.). (2023). Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); ONU-Mujeres. <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/11/avances-en-materia-de-normativa-del-cuidado-en-america-latina-y-el-caribe-hacia-una-sociedad-del-cuidado-con-igualdad-de-genero>
- Hernández, G. (2024, mayo 22). El empleo informal afecta más a las mujeres en el Perú ¿A qué se debe esta situación? *Radio Programas del Perú*. <https://rpp.pe/economia/economia/inei-el-empleo-informal-en-el-peru-afecta-mas-a-las-mujeres-a-que-se-debe-esta-situacion-noticia-1556377>
- Instituto de Estudios Peruanos. (2022). *Uso del tiempo y trabajo doméstico no remunerado. Informe preparado para el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán*. Autor. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.flora.org.pe/wp-content/uploads/publicaciones/Informe.-Uso-del-tiempo-y-trabajo-domestico-no-remunerado.-marzo-2022.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). *Encuesta nacional de uso del tiempo*. Autor. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8175207/6840027-encuesta-nacional-de-uso-del-tiempo-2010-principales-resultados.pdf?v=1749155763
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2023). *Perú: Brechas de género, 2023. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres*. Autor. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1934/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1934/libro.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2025). *Encuesta Permanente de Empleo Nacional - EPEN 2025*. Autor.
- Krmpotic, C. (2016). El cuidado como objeto de políticas sociales. Su actual problematización en el contexto latinoamericano. *Sociedade em Debate*, 22(1), 195-215. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/105688/CONICET\\_Digital\\_Nro.e465410a-7452-4fb7-9ef1-8e9520368941\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/105688/CONICET_Digital_Nro.e465410a-7452-4fb7-9ef1-8e9520368941_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Martínez Franzoni, J. (2008). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67-100.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2021). *Documento técnico. Marco Conceptual sobre cuidados*. Gobierno de Perú. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1972627/Dcto-tecnico-Marco-conceptual-sobre-Cuidados.pdf?v=1624637424>
- Mujeres en resistencia: la lucha por los derechos en tiempos de retrocesos*. (2025, marzo 7). CooperAcción. <https://cooperaccion.org.pe/mujeres-en-resistencia-la-lucha-por-los-derechos-en-tiempos-de-retrocesos/>
- ONU Mujeres. (2023). *Cuidados y políticas públicas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

- ONU Mujeres. (2024). *La perspectiva de género en las infraestructuras de cuidado en América Latina y el Caribe*. Autor. [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-10/es\\_perspectivageneroinfraestructurascuidados\\_08oct24.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2024-10/es_perspectivageneroinfraestructurascuidados_08oct24.pdf)
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (2024). *Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo y de Nuestra Agenda Común*. Autor. <https://unsdg.un.org/download/14483/112514>
- Oxfam. (2024). *Santa Rosa de Comas y la crisis de cuidados: aprendizajes desde la organización comunitaria durante la pandemia de Covid-19 (Lima, Perú)*. Autor. [https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fspublic/Brief%20%281%29.pdf?VersionId=i\\_Ad7FuchChBvHAD0uPP4u20kfk4u69a](https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fspublic/Brief%20%281%29.pdf?VersionId=i_Ad7FuchChBvHAD0uPP4u20kfk4u69a)
- Pérez, A. (2014). *Subversión feminista de la economía*. Traficante de Sueños.
- Pleno aprueba iniciativa que incorpora el enfoque de familia en políticas públicas. (2025). El Peruano. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/pleno-aprueba-iniciativa-que-incorpora-el-enfoque-de-familia-en-politicas-publicas/>
- Red Latinoamericana y del Caribe por Justicia Económica, Social y Climática (Latindadd). (2024). *¿Por qué es importante invertir en cuidados?* Autor.
- Wolfesberger, P., Kaltmeier, O. y Volmer, A. K. (Coords.) (2024). *Los cuidados en y más allá del Antropoceno. Un recorrido interdisciplinario ante las crisis socioecológicas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/250983/1/Los-ciudadanos-antropoceno.pdf>

## Notas

\* Artículo de divulgación científica

**Acerca de la autora** Activista feminista y especialista en género y gestión de proyectos sociales.

- 1 Desde hace algunos años, los países latinoamericanos están atravesando por el fenómeno de envejecimiento de la población. En el 2022, las personas mayores de 60 años representaban el 13,4 % del total de la población en la región. Y se proyecta que esta tasa alcanzaría el 16,5 % hacia el 2030. Asimismo, la esperanza de vida, solo en el 2019, llegó a 75,1 años. Esta data es relevante para la formulación de políticas públicas de cuidados que prioricen a las personas adultas mayores.
- 2 Chile, Paraguay, Argentina y Perú fueron los países donde se autoorganizaron las mujeres frente al hambre y a la precariedad, conformando ollas comunes como una forma de resistencia y de solidaridad comunitaria. Estas ollas marcan una distancia con los comedores populares, pues la territorialidad donde funcionan se caracteriza por la ausencia de servicios públicos, por la presencia de viviendas ultramente precarias, por la informalidad laboral y por más condiciones de vulnerabilidad que imposibilitan una vida digna para las personas como derecho humano.
- 3 Entre las medidas implementadas en muchos países, se destacan las de corte subsidiario. No obstante, estas tienden a reconocer a las personas que reciben cuidados como entes pasivos que requieren de asistencia y eso tiene un impacto que se traduce en la anulación de su independencia.
- 4 Es un periodo de incremento de la población económicamente activa, lo cual impacta en la producción y en el crecimiento económico, pues es mayor el porcentaje de personas que trabaja que el de personas en condición de dependencia (como las adultas mayores).
- 5 Sentencia dictada al expediente N.º01272-2017-PA/TC 4.
- 6 A pesar de que las licencias se han implementado en varios países (aunque de diferentes formas), estas aún tienen un alcance limitado, debido probablemente a múltiples problemas estructurales, como la informalidad laboral.
- 7 En América Latina, la duración de las licencias parentales varía de acuerdo con cada país. Paraguay, Colombia y Venezuela son líderes en la región, ya que otorgan 14 días de licencia, mientras que en otros países como Argentina solo se tienen 2 días de permiso parental.
- 8 La licencia parental puede incrementarse a 20 días en caso de nacimientos prematuros o de partos múltiples o puede extenderse a 30 días si se trata de un nacimiento con alguna enfermedad congénita o con una discapacidad severa. También se consideran esos días cuando la salud de la madre se complica como consecuencia del parto.

9 Proyectos de Ley N° 2735, 4705, 4955 y 5308.

10 Desde hace algunos meses, se está impulsando desde el ejecutivo la fusión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y del Ministerio de Inclusión Social, lo cual significaría un gran golpe en la lucha por los derechos de las mujeres.

11 El Compromiso de Buenos Aires (ONU Mujeres, 2024) establece como un imperativo del bienestar formular e implementar acciones que tracen una trayectoria de transformación hacia la sociedad del cuidado. Y, en ese sentido, también Perú, como país miembro, suscribió ese compromiso.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar:* Dueñas Chinchay, M. (2025). Las políticas públicas de cuidado: debates de la agenda de género para la transformación social en Perú. *Papel Político*, 30. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo30.ppcd>