

Sistemas Integrales de Cuidado y política fiscal feminista en El Salvador

Aportes para el debate regional

Rubenia Consuelo Castro

Investigadora independiente, El Salvador
rubeniacastr@gmail.com

Nathalie Chacón-Ortiz

Universidad Nacional Autónoma de México
nchacon1904@gmail.com

Jessica Alicia Veloz Cano

Universidad Nacional Autónoma de México
jessalivelozcano@comunidad.unam.mx

Fecha de recepción: 1/10/2025
Fecha de aceptación: 20/11/2025

Resumen

El trabajo analiza el cuidado como derecho humano y eje estratégico para la igualdad de género y el desarrollo en América Latina, con énfasis en El Salvador. Examina la evolución de los sistemas integrales de cuidado, los marcos normativos internacionales y la Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados (PNCC) en El Salvador. Desde la economía feminista, contrasta la política fiscal con enfoque de género con la política fiscal feminista. Se argumenta que solo una arquitectura fiscal feminista, con marcadores presupuestarios de género, seguimiento y financiamiento progresivo, garantiza la redistribución de tiempo, ingresos y poder, proponiendo un Régimen Especial para Personas Cuidadoras y un Fondo Nacional de Cuidados.

**Tramas
y Redes**
Dic. 2025
Nº9
ISSN
2796-9096

Palabras clave

1| política fiscal feminista 2| economía feminista 3| sistemas integrales de cuidados
4| corresponsabilidad

Cita sugerida

Castro, Rubenia Consuelo, Chacón-Ortiz, Nathalie y Veloz Cano, Jessica Alicia (2025). Sistemas Integrales de Cuidado y política fiscal feminista en El Salvador: aportes para el debate regional. *Tramas y Redes*, (9), 85-104, 90ah. 10.54871/cl4c90ah



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

Sistemas Integrados de Cuidado e Política Fiscal Feminista em El Salvador: aportes para o debate regional

Resumo

O estudo analisa o cuidado como um direito humano e eixo estratégico para a igualdade de gênero e o desenvolvimento na América Latina, com ênfase em El Salvador. Examina a evolução dos sistemas integrados de cuidado, os marcos normativos internacionais e a Política Nacional de Corresponsabilidade dos Cuidados (PNCC) em El Salvador. A partir da economia feminista, compara-se a política fiscal com enfoque de gênero e a política fiscal feminista. Sustenta-se que apenas uma arquitetura fiscal feminista, com indicadores orçamentários de gênero, monitoramento e financiamento progressivo, garante a redistribuição de tempo, renda e poder, propondo um Regime Especial para Pessoas Cuidadoras e um Fundo Nacional de Cuidados.

Palavras-chave

1| política fiscal feminista 2| economia feminista 3| sistemas integrados de cuidado
4| corresponsabilidade

Integrated Care Systems and Feminist Fiscal Policy in El Salvador: Contributions to the Regional Debate

Abstract

This paper analyzes care as a human right and a strategic axis for gender equality and development in Latin America, with emphasis on El Salvador. It examines the evolution of comprehensive care systems, international normative frameworks, and the National Policy of Shared Responsibility for Care (PNCC) in El Salvador. From a feminist economics perspective, it contrasts gender-focused fiscal policy with feminist fiscal policy. It argues that only a feminist fiscal architecture, with gender budget markers, monitoring, and progressive financing, can ensure the redistribution of time, income, and power, proposing a Special Regime for Caregivers and a National Care Fund.

Keywords

1| feminist fiscal policy 2| feminist economics 3| integrated care systems
4| co-responsibility

Introducción

En las últimas décadas, el cuidado pasó de ser un tema invisibilizado a consolidarse como derecho fundamental y eje de las agendas internacionales de igualdad de género. Desde Beijing (1995) y el Consenso de Quito (2007), la región ha reconocido que la organización social del cuidado es clave para la equidad, la sostenibilidad de la vida y la justicia social. Sin embargo, la carga desigual del cuidado sigue recayendo sobre las mujeres, restringiendo su autonomía económica y profundizando brechas estructurales.

El Salvador, con la aprobación de la PNCC (2023), da un paso relevante, pero enfrenta desafíos de financiamiento, gobernanza y articulación fiscal. Este artículo propone una lectura crítica desde la economía feminista, con énfasis en el caso de El Salvador, para contribuir al debate regional sobre la redistribución de los cuidados y su articulación con los derechos sociales, el gasto público y la política fiscal.

El objetivo es doble: por un lado, identificar los avances y limitaciones de las políticas de cuidado en América Latina y el Caribe; y, por otro, explorar propuestas de financiamiento desde una perspectiva feminista que permita reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados, situando la igualdad de género en el centro de las prioridades fiscales. La principal contribución radica en vincular los debates teóricos con propuestas de política fiscal que fortalezcan la sostenibilidad económica y social de la región.

Más allá de la ortodoxia: hacia un enfoque feminista del cuidado

El cuidado en disputa: entre invisibilización y reconocimiento

El estudio de los cuidados se ha consolidado en las últimas décadas como un campo interdisciplinario articulado desde la economía feminista. A diferencia de las corrientes económicas tradicionales, que por largo tiempo invisibilizaron el trabajo de cuidados al relegarlo a la esfera privada, la economía feminista plantea su relevancia para la reproducción social y en el funcionamiento del sistema económico (Folbre, 2006; Fraser, 2017). Para orientar el análisis, adoptamos una distinción entre dos grupos de enfoques teóricos que organizan supuestos, racionalidades y prioridades de política: (i) enfoques ortodoxos (neoclásico y keynesiano) y (ii) enfoques heterodoxos (economía feminista, teoría de la reproducción social, división sexual del trabajo y enfoque de capacidades). La distinción no asume categorías cerradas, sino que muestra la omisión histórica del trabajo de cuidados en la ortodoxia e identifica las propuestas que lo colocan como dimensión estructural.

Enfoques ortodoxos como la teoría del capital humano (Becker, 1975) y la tradición keynesiana del Estado de bienestar reconocen indirectamente la relevancia de la salud, la educación y la protección social para el desarrollo. Desde estas perspectivas, el gasto en cuidados se justifica como inversión que eleva la productividad futura y como instrumento estabilizador frente a fluctuaciones del ciclo económico. La lógica subyacente es la maximización del bienestar bajo restricciones y la corrección de fallas macroeconómicas mediante la política fiscal.

Aunque reconocen la importancia del gasto público y el gasto social para el crecimiento y desarrollo económico, estas corrientes no abordan el trabajo de cuidados: no lo visibilizan como tal ni analizan su distribución, sus implicaciones de justicia y equidad ni sus costos de tiempo. Con ello, desestiman que su organización reproduce la división sexual del trabajo y restringe la autonomía económica de las mujeres, sobre todo en contextos con débil infraestructura social.

En contraste con lo anterior, el trabajo de cuidados como categoría analítica es abordado por enfoques heterodoxos que lo sitúan en el centro del análisis: no como un medio instrumental o desde un enfoque asistencialista, sino como dimensión estructural de la reproducción social y del diseño de políticas públicas equitativas e inclusivas.

La economía feminista sitúa el trabajo de cuidados (remunerado y no remunerado) como eje de la vida social y del diseño de políticas públicas. Razavi (2007) lo conceptualiza en el “diamante del cuidado” (Estado, mercado, hogares y comunidad), destacando el rol estatal en redistribuir responsabilidades. Sobre esta base, Elson (2017) sistematiza las “3R”, esto es, reconocer, reducir y redistribuir, retomadas en *Progress of the World's Women* (UN Women, 2015). En América Latina, Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015) y Rodríguez-Enríquez (2020) articulan estas propuestas con reformas fiscales, de protección social y organización del tiempo de trabajo hacia la igualdad sustantiva.

Hartmann (1976) mostró la articulación entre patriarcado y capitalismo, visible en la segregación ocupacional y las brechas salariales. La teoría de la reproducción social amplía este enfoque al evidenciar cómo la subordinación y el despojo de las mujeres sostuvieron el desarrollo capitalista, haciendo del trabajo no remunerado una infraestructura oculta de la producción (Federici, 2018). Fraser (2016) lo ubica en clave sistémica al plantear la “crisis de los cuidados” como contradicción del capitalismo financiarizado: depende del trabajo reproductivo mientras lo devalúa y externaliza en un contexto de desinversión pública y dualización del cuidado.

Bajo este enfoque, la política pública se orienta de la productividad a la garantía de derechos y la sostenibilidad de la reproducción

social, con corresponsabilidad entre Estado, mercado, hogares y comunidad. Ello implica servicios públicos universales, regulación laboral corresponsable, financiamiento con enfoque de género y un sistema estadístico robusto para monitoreo. En suma, se busca transformar y redistribuir tiempo, ingresos y poder, evitando la dualización del cuidado y la contradicción socioreproductiva del capitalismo financiarizado.

De corregir a transformar: de la política fiscal redistributiva y el enfoque de género a una política fiscal feminista con sistemas integrales de cuidados

Política fiscal feminista y sistemas integrales de cuidados

La economía feminista parte de un postulado distinto al pensamiento clásico, planteando que la política fiscal no es neutral al género. Sus efectos dependen de la división sexual del trabajo y de la organización social del cuidado; por ello, la agenda fiscal debe reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados –remunerado y no remunerado– como condición para la equidad y la sostenibilidad del desarrollo (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015; Rodríguez-Enríquez, 2020).

En este marco, los sistemas integrales de cuidados constituyen infraestructura social: sostienen la reproducción cotidiana de la vida y, por ende, el funcionamiento del resto de la economía. Su provisión exige universalidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad, además de corresponsabilidad entre Estado, mercado, hogares y comunidad (Elson, 2017; ONU Mujeres, 2021).

Una política fiscal con enfoque de género incorpora la perspectiva de género en todo el ciclo presupuestario –formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control– y en el diseño tributario. Para ello utiliza instrumentos como presupuestos sensibles al género, clasificadores y marcadores de gasto, guías de inversión pública, marcos de gasto de mediano plazo con metas e indicadores verificables, y auditorías y control externo con perspectiva de género (Almeida, 2021; Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023). Este enfoque mejora la calidad del gasto, la transparencia y la orientación a resultados, y corrige sesgos en impuestos directos e indirectos.

Desde un enfoque de derechos, los sistemas integrales de cuidados reconocen y garantizan el derecho a cuidar y a ser cuidado a lo largo del ciclo de vida. Su implementación exige gobernanza intersectorial, una cartera de servicios (domiciliarios, diurnos, residenciales y teleasistencia), programas de tiempo (licencias parentales y de cuidados), estándares de calidad, accesibilidad y asequibilidad, y financiamiento progresivo y sostenible (ONU Mujeres, 2021).

La evidencia regional muestra un triple dividendo de la inversión en cuidados: i) bienestar directo para personas cuidadas y cuidadoras; ii) creación de empleo de calidad con retornos fiscales y contributivos; y iii) mayor participación laboral de las mujeres, que amplía la base imponible y fortalece la recaudación. Estimaciones de orden de magnitud indican que destinar alrededor del 2,8 % del PIB a la primera infancia permitiría universalizar la cobertura, generar decenas de miles de empleos y elevar en varios puntos porcentuales la participación laboral de las mujeres, con ingresos adicionales por impuestos y cotizaciones (ONU Mujeres, 2021).

De la política fiscal con enfoque de género a la política fiscal feminista

La política fiscal feminista reordena fines e instrumentos de la política fiscal para transformar las estructuras que reproducen desigualdades de género y de poder. Desde la economía feminista, se sitúa el trabajo de cuidados en el centro de la economía, concibe el presupuesto como herramienta de justicia económica y propicia sistemas tributarios más progresivos y redistributivos, a la par que expande servicios e infraestructuras de cuidados con criterios de universalidad y calidad (Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023; Chacón Ortiz et al., 2025).

En términos operativos, lo anterior implica financiamiento progresivo del cuidado como cuarto pilar del bienestar (junto con la salud, la educación y la seguridad social) y anclar la ejecución en metas verificables de cobertura efectiva, calidad, tiempo liberado de trabajo no remunerado y efectos en participación y formalización laboral de las mujeres (Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023; Chacón Ortiz et al., 2025; ONU Mujeres, 2021; ONU-Mujeres, 2018). En el cuadro siguiente se sintetiza el planteamiento de ambos enfoques:

Cuadro 1. Diferencias entre el enfoque de género y feminista de la política fiscal

Dimensión	Política fiscal con enfoque de género	Política fiscal feminista
Propósito	Reducir brechas observadas entre mujeres y hombres dentro del marco fiscal vigente.	Transformar estructuras económicas y de poder que producen desigualdades de género.
Supuesto teórico	Cuestiona la "neutralidad" fiscal e incorpora correcciones de equidad.	Reconoce sesgos andro-céntricos; redefine reglas, incentivos y distribución.
Objeto de intervención	Impactos diferenciales en impuestos, gasto y financiamiento.	Relaciones estructurales: organización social del cuidado, mercado laboral y régimen tributario.
Rol del cuidado	Reconocido y abordado vía programas sociales y servicios específicos.	Eje ordenador de la economía: valorar, reducir y redistribuir el cuidado entre Estado-mercado-familias-comunidad.
Instrumentos y financiamiento	Ajustes progresivos: deducciones, exenciones focalizadas, reasignación de gasto en salud/educación/cuidado; combate a evasión.	Reforma redistributiva profunda: gravámenes a riqueza y rentas del capital/financieras, revisión de exenciones y privilegios, regalías/externalidades, coordinación fiscal multinivel.
Metodología presupuestaria	Presupuesto con perspectiva de género (PPG); análisis ex-ante/ex-post con datos desagregados por sexo.	Cálculo de presupuesto feminista transformadora: incorpora trabajo no remunerado, costos del cuidado y regímenes de cuidado; evaluación interseccional y territorial.
Gobernanza y participación	Mecanismos consultivos con instituciones de mujeres y sociedad civil.	Participación vinculante y democratización fiscal: movimientos feministas y comunitarios en priorización y seguimiento.
Criterios de éxito	Reducción de brechas de acceso/uso (empleo, ingresos, servicios).	Redistribución de tiempo y poder: caída del cuidado no remunerado femenino, autonomía económica, empleo de calidad y corresponsabilidad efectiva.
Alcance temporal	Inmediato/mediano plazo; mejoras dentro del sistema.	Largo plazo; cambio del modelo de bienestar y del contrato fiscal.
Enfoque analítico	Desagregación sexo; énfasis hombre/mujer.	Interseccional (clase, etnia, ruralidad, edad, discapacidad, diversidad) y territorial.
Contexto macro-fiscal	Alinea medidas a reglas fiscales y espacio fiscal; etiquetado de gasto con perspectiva de género.	Reconfigura el contrato fiscal: mayor progresividad, coordinación subnacional y cooperación internacional contra la elusión.
Implementación y sostenibilidad	Gradualismo y pilotos sectoriales; PPG y seguimiento ex-post; dependiente de ventanas presupuestarias.	Reformas legales/institucionales; financiamiento plurianual; EUT y cuentas satélite de cuidado como anclaje de medición.
Riesgos y trade-offs	Asistencialismo y "pinking" del gasto sin redistribución del tiempo; captura burocrática.	Resistencia política a la redistribución; restricciones por deuda/ciclo; riesgo de regresividad si faltan compensaciones bien diseñadas.

Fuente: elaboración propia a partir de Almeida (2021), Carrasco (2006), Elson (2017), Federici (2012), Fraser (1997), ONU-Mujeres (2022), SICA-COSEFIN (2023).

La comparación entre la política fiscal con enfoque de género y la política fiscal feminista muestra dos niveles de intervención distintos en la lucha contra la desigualdad. Mientras la primera se concentra en corregir brechas dentro del marco fiscal vigente –mediante presupuestos sensibles al género, ajustes progresivos y programas sociales de cuidado–, la segunda busca transformar las estructuras económicas y de poder que generan dichas brechas. En ese sentido, la política fiscal con enfoque de género reconoce los impactos diferenciados sobre mujeres y hombres en impuestos,

gasto y financiamiento, pero sin alterar profundamente la lógica del sistema tributario ni del contrato fiscal existente.

En contraste, la política fiscal feminista plantea un horizonte de cambio estructural que reordena la economía alrededor del cuidado y de la redistribución del poder. Esto implica gravar la riqueza y el capital, reformar exenciones y privilegios, democratizar la toma de decisiones fiscales y dar un papel vinculante a los movimientos sociales. Además, incorpora metodologías interseccionales y territoriales, así como mediciones que integran el trabajo no remunerado y los costos del cuidado. Su objetivo último no es solo reducir brechas cuantificables, sino redistribuir tiempo, ingresos y poder, cuestionando de fondo el modelo de bienestar y proponiendo un nuevo contrato fiscal más progresivo y equitativo.

El fortalecimiento de los sistemas de cuidado y de las políticas fiscales sensibles al género requiere no solo de su diseño inicial, sino también de un mecanismo permanente de monitoreo, seguimiento y redefinición. La complejidad de las brechas de género y de las dinámicas socioeconómicas implica que las medidas no pueden ser estáticas; deben evaluarse de manera continua, con indicadores claros y datos desagregados que permitan identificar avances, retrocesos y efectos no deseados. Solo mediante procesos de retroalimentación constante y ajustes oportunos es posible garantizar que los programas sean eficientes en el uso de recursos y efectivos en el logro de sus objetivos de equidad y redistribución.

Contexto regional y nacional

Marcos normativos internacionales relevantes

El reconocimiento del cuidado como derecho humano y bien público ha quedado afirmado en instrumentos universales, regionales y de la agenda internacional de género. Estos marcos establecen obligaciones estatales vinculantes en torno a la accesibilidad, calidad, asequibilidad y no discriminación de los servicios de cuidado a lo largo del ciclo de vida, al tiempo que consolidan el deber de los Estados de organizar sistemas integrales y sostenibles. A continuación, se sintetizan los principales hitos internacionales y regionales que han contribuido a reconocer el cuidado como derecho humano y bien público, así como a establecer obligaciones estatales en materia de accesibilidad, calidad, asequibilidad y no discriminación a lo largo del ciclo de vida. Estos instrumentos configuran un marco normativo que respalda la construcción de sistemas integrales de cuidados y otorga legitimidad a las reformas fiscales, regulatorias y de gestión pública orientadas a universalizar los apoyos y servicios de cuidado bajo criterios de progresividad y corresponsabilidad social.

Cuadro 2. Hitos internacionales y regionales (orden cronológico)

Año	Instrumento	Aporte clave
1979	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Enmarca la obligación de remover barreras estructurales a la igualdad sustantiva.
1989	Convención sobre los Derechos del Niño	Principio del interés superior, corresponsabilidad familiar y estatal; acceso a cuidados y desarrollo integral.
2006	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Derecho a la vida independiente, apoyos y servicios para la autonomía y la participación social.
2015	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	Deber estatal de proveer servicios de apoyo y cuidados de larga duración con calidad y accesibilidad.
2016	Estrategia de Montevideo para implementar la Agenda Regional de Género	Hoja de ruta para políticas con centralidad del cuidado y la autonomía económica de las mujeres.
2020	Compromiso de Santiago (XIV Conferencia Regional sobre la Mujer)	Coloca el cuidado en el centro de un nuevo estilo de desarrollo; llama a sistemas integrales de cuidados.
2015-2030	Objetivo de Desarrollo Sostenible 5.4	Mandato de reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante servicios públicos y políticas.
Junio 2025	Opinión Consultiva OC-31/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: "El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos"	Reconoce tres dimensiones de derecho al cuidado: ser cuidado, cuidar y autocuidado. Se basa en la corresponsabilidad social y familiar, la solidaridad, la igualdad y la no discriminación, y obliga a los Estados a garantizar sistemas integrales de cuidados.
Agosto 2025	Compromiso de Tlatelolco	Consolida la sociedad del cuidado como eje de la Agenda Regional de Género, reconoce el cuidado como derecho humano y exige a los Estados crear marcos normativos, políticas y sistemas integrales de cuidados con financiamiento específico para 2025–2035.

Fuente: Elaboración propia a partir de Naciones Unidas (1979, 1989, 2006, 2015, 2015-2030), Organización de Estados Americanos [OEA] (2015), Corte IDH (2025) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016, 2020, 2025).

La evolución de estos hitos internacionales revela cómo el cuidado ha transitado de ser una cuestión implícita en la protección de ciertos derechos (niñez, personas con discapacidad, personas mayores) a convertirse en un eje explícito de las agendas de igualdad de género y desarrollo sostenible. Así, mientras la CEDAW (1979) sentó las bases para eliminar barreras estructurales a la igualdad sustantiva, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y la de las Personas con Discapacidad (2006) reconocieron la corresponsabilidad familiar y estatal en la provisión de apoyos. Posteriormente, la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores (2015) consolidó el deber de proveer servicios de larga duración, mientras que la Estrategia de Montevideo (2016) y el Compromiso de Santiago (2020) situaron el cuidado como núcleo de un nuevo modelo de desarrollo regional. En el plano global, el ODS 5.4 (2015–2030) otorgó el mandato de valorar y redistribuir el cuidado no remunerado mediante servicios públicos, infraestructura y políticas sensibles al género; y, más recientemente, la Opinión Consultiva OC-31/25 (2025) y el Compromiso de Tlatelolco (2025) han reconocido el derecho al

Tramas
y Redes
Dic. 2025
Nº9
ISSN
2796-9096

RUBENIA CONSUELO CASTRO NATHALIE CHACÓN-ORTIZ
JESSICA ALICIA VELOZ CANO

cuidado como derecho humano autónomo y han consolidado la sociedad del cuidado como horizonte normativo, obligando a los Estados a avanzar hacia sistemas integrales de cuidados con financiamiento sostenible.

Estos marcos no son meras declaraciones: configuran obligaciones exigibles y anclan la legitimidad de reformas fiscales, regulatorias y de gestión pública destinadas a universalizar servicios y apoyos de cuidados, con criterios de progresividad y calidad.

El Salvador: financiamiento de los cuidados y lineamientos de política fiscal

Marco normativo vigente para el sistema integral de cuidados y la puesta en marcha de la PNCC

El Salvador aprobó en 2023 la Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados (PNCC). Esta se inscribe en un andamiaje de derechos que ya reconocen el cuidado como obligación estatal y como responsabilidad social compartida, con estándares de calidad, accesibilidad y no discriminación. A partir de este marco de instrumento, el Estado cuenta con herramientas importantes para garantizar condiciones para quienes requieren cuidados y para quienes los proveen, en coordinación con familias, comunidad y mercado.

La PNCC delimita su población objetivo (personas en situación de dependencia y quienes cuidan, remuneradas o no) y establece objetivos operativos: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la atención; fortalecer y ampliar infraestructura; profesionalizar el trabajo de cuidados y garantizar prestaciones laborales; y promover el autocuidado de las personas cuidadoras. Esta formulación desplaza el enfoque asistencial hacia uno de derechos y de organización social del cuidado, con énfasis en la calidad y la corresponsabilidad (Chacón Ortiz et al., 2025).

La arquitectura programática se articula en cuatro líneas de acción: (i) provisión de servicios con metas de cobertura y estándares de calidad, y reconocimiento del empleo en cuidados como trabajo decente; (ii) fortalecimiento normativo para alinear legislación, reglamentos y procedimientos laborales e incorporar la corresponsabilidad en los sectores público y privado; (iii) apoyo específico a quienes cuidan, por los riesgos físicos y emocionales asociados; y (iv) gestión del conocimiento, con sistemas de información y estadísticas nacionales, departamentales y municipales.

Cuadro 3. Bases normativas para sistema de cuidados en El Salvador: marco legal, cobertura y avances de implementación

Instrumento (tipo) y año	Cobertura y alcance	Claves de cuidado e implementación (qué obliga, quién ejecuta y estado)
Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011)	Mujeres a lo largo del ciclo de vida; enfoque transversal en políticas públicas	Reconoce el trabajo de cuidados y la corresponsabilidad social; base para políticas sectoriales de cuidados. Responsable rector: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. Estado: vigente y habilitante.
Ley Especial de Inclusión de las Personas con Discapacidad (2020)	Personas con discapacidad y sus familias; vida independiente y apoyos	Garantiza servicios, apoyos y ajustes razonables; deber intersectorial de provisión de cuidados. Coordinación: Consejo Nacional para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y ministerios sectoriales. Estado: implementación continua.
Ley Nacer con Cariño para un Parto Respetado y un Cuidado Cariñoso y Sensible para el Recién Nacido (2021)	Mujeres gestantes, recién nacidos y familias; red de salud pública y de seguridad social	Estándares de calidad y trato respetuoso en embarazo, parto y puerperio; formación de personal; reglamentación operativa. Ejecutan: Ministerio de Salud e Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Estado: en despliegue en la red de servicios.
Ley Especial para la Protección de los Derechos de la Persona Adulta Mayor (2021)	Personas adultas mayores; cuidados y apoyos de larga duración	Establece deber estatal de servicios, apoyos y protección integral; promueve accesibilidad y calidad. Rectoría: Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor y carteras sectoriales. Estado: marco rector vigente.
Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia (2022; reformas 2024)	Primera infancia, niñez y adolescencia; sistema de protección integral	Crea y articula el sistema de protección; define estándares y obligaciones (p. ej., servicios de cuidado infantil vinculados al empleo). Rectoría: consejo nacional competente en niñez y adolescencia, con Educación y Salud. Estado: implementación y ajustes normativos.
Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados (2023; horizonte 2030)	Enfoque poblacional integral (primera infancia, personas con discapacidad, personas mayores, dependencia)	Reconoce el cuidado como necesidad social; define actores (Estado, mercado, familias y comunidad); líneas de acción e indicadores. Coordinación: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y ministerios sectoriales. Estado: ejecución programática; requiere cálculo de presupuesto con perspectiva de género.
Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano "Crece Juntos" (2023; act. 2024)	Primera infancia; articulación intersectorial de servicios	Estándares, rutas integrales y metas para desarrollo infantil temprano; coordinación con salud, educación y protección social. Rectoría: Instituto Crece Juntos. Estado: complementa la ley homónima.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa nacional de El Salvador.

Desde una visión crítica, la implementación efectiva de la PNCC exige: (i) traducir la priorización programática en asignaciones multianuales explícitas; (ii) operar sistemas de información que vinculen insumos, procesos y resultados; y (iii) medir cobertura efectiva, calidad, tiempo liberado de trabajo no remunerado y efectos en empleo y formalización femenina, para cerrar la brecha entre diseño y resultados.

Así mismo la PNCC presenta debilidades de financiamiento que deben corregirse para sentar las bases de un sistema integral de cuidados en El Salvador, elementos como la ausencia de etiquetado y clasificadores de género, metas plurianuales y reglas de rendición de cuentas insuficientes, baja trazabilidad del gasto y escaso uso de fuentes progresivas.

Sobre las restricciones programáticas y brechas de cobertura a lo largo del ciclo de vida es importante destacar que en El Salvador persisten brechas de desigualdad en torno al cuidado. En 2022, las mujeres

rurales dedicaron 7,25 horas semanales al cuidado de personas (hombres: 2,02) y 16,66 horas a quehaceres del hogar (hombres: 4,24), lo que restringe su autonomía económica (Chacón Ortiz et al., 2025).

Si bien la Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados constituye una base relevante, el mapa presupuestario previo a su entrada en vigor muestra un sesgo interetario que limita su alcance: en el Presupuesto 2024, el 58,0% de los montos identificados para cuidados se concentra en “niñez”, 28,8% en “incluye niñez”, 13,0% en “personas que requieren cuidados por su condición social” y apenas 0,3% en personas adultas mayores; además, no se registran nuevas partidas ni etiquetado con perspectiva de género asociados al arranque de la política (Chacón Ortiz et al., 2025). Mantener este patrón reproduciría las brechas que se busca corregir –sobrecarga femenina del cuidado y déficit de servicios para personas con discapacidad y personas mayores–.

Ahora bien, con relación al financiamiento del gasto ordinario a una arquitectura fiscal feminista se destaca que el diseño vigente de la PNCC descansa en que cada institución incorpore en su presupuesto ordinario los recursos para las acciones priorizadas, con apoyos complementarios de cooperación. Esta opción favorece la continuidad operativa; no obstante, en un esquema presupuestario estructurado “por áreas de gestión”, sin clasificadores, marcadores ni etiquetado del gasto con perspectiva de género, sin metas plurianuales verificables y sin auditorías especializadas, el financiamiento tiende a dispersarse, dificulta el seguimiento basado en resultados y queda por debajo del umbral transformador que demanda una política fiscal feminista (Almeida, 2021; Chacón Ortiz et al., 2025). En términos de economía del cuidado, la ausencia de estándares presupuestarios y de trazabilidad limita la posibilidad de vincular insumos con productos y resultados e impide una evaluación robusta de efectos en empleo y formalización femenina (ONU Mujeres, 2021).

Por lo que, desde una mirada de economía feminista, la transición desde el “gasto ordinario” hacia una arquitectura fiscal feminista requiere, al menos, tres refuerzos estructurales. Se señala como primer elemento el etiquetado y estandarización del gasto con incidencia de género: integrar clasificadores y marcadores dentro del sistema presupuestario (funcional, programático y por resultados) para conectar recursos con resultados, habilitar comparaciones intra e interinstitucionales y producir reportes periódicos y automáticos sobre la ejecución con perspectiva de género (Almeida, 2021; Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023). El segundo elemento central es el fortalecimiento de los órganos de control y de la gobernanza presupuestaria: establecer mandatos explícitos para que auditorías internas y externas, contralorías y el poder legislativo examinen diseño, aprobación, modificaciones y ejecución del

presupuesto con enfoque de género, protegiendo las asignaciones durante la ejecución y exigiendo metas plurianuales verificables (Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023; Chacón Ortiz et al., 2025). Y el último elemento son las fuentes de financiamiento progresivas y complementarias: incorporar instrumentos temáticos (por ejemplo, bonos vinculados a igualdad de género) bajo reglas estrictas de transparencia y trazabilidad, y evaluar ajustes tributarios progresivos que corrijan sesgos y amplíen la base de recursos para cuidados, alineando ingresos y gasto con los principios de corresponsabilidad y universalidad (Almeida, 2021; ONU Mujeres, 2021).

De forma complementaria, la hoja de ruta debería incluir: (a) un marco de gasto de mediano plazo con indicadores de género integrados al sistema financiero gubernamental; (b) presupuesto por resultados con metas anuales y plurianuales de cobertura, calidad, continuidad y tiempo liberado; y (c) informes públicos periódicos que aseguren la trazabilidad desde insumos hasta resultados y permitan corregir el rumbo con evidencia (Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023; Chacón Ortiz et al., 2025). En suma, la Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados constituye un instrumento base para avanzar hacia un sistema integral; pero sin arquitectura fiscal feminista –esto es, sin marcaje presupuestario, reglas de ejecución y control, metas multianuales y fuentes progresivas–, su potencial transformador permanecerá acotado.

Por otra parte, la estructura de tributación debe contribuir a cerrar sesgos implícitos y alinear incentivos con la corresponsabilidad, no obstante, en El Salvador, la estructura tributaria reproduce sesgos de género por dos vías. En el impuesto sobre la renta, la ausencia de deducciones o créditos vinculados a gastos de cuidado y la falta de correcciones a los desincentivos que enfrenta la segunda persona perceptora de ingresos limitan la participación femenina y no reconocen costos asociados a la reproducción social. En los impuestos indirectos –en particular, el impuesto al valor agregado– la carga recae proporcionalmente más sobre los hogares de menores ingresos, donde las mujeres están sobrerrepresentadas y destinan mayor proporción del gasto a bienes y servicios esenciales de cuidado. El resultado es una capacidad redistributiva acotada y una estructura de precios relativos que desalienta la corresponsabilidad (Almeida, 2021; Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023).

En ese sentido, la Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados no se acompaña de una reforma tributaria con perspectiva de género; por tanto, no corrige los sesgos de incidencia del consumo ni introduce instrumentos fiscales que reduzcan el costo monetario del cuidado. Ello restringe su potencial transformador y mantiene barreras económicas a la participación laboral femenina (Almeida, 2021; Almeida Sánchez y Arévalo Serrano, 2023).

Política fiscal y financiamiento de los cuidados para El Salvador: hoja de ruta de implementación (PNCC → presupuesto → servicios → rendición)

Parte del aporte de este artículo consiste en brindar directrices para la implementación de una política fiscal feminista que sea sustento para la Política Nacional de Cuidados. En El Salvador, avanzar hacia un sistema nacional de cuidados exige pasar del diseño a la ejecución, alineando presupuesto, tributación y provisión de servicios bajo principios de universalidad, progresividad, solidaridad y corresponsabilidad, tal como se apuntó en apartados previos. La hoja de ruta que se propone para este tránsito se organiza en cuatro ejes centrales: institucionalización y presupuesto, cartera priorizada de servicios, tributación con equidad y transparencia con evaluación permanente.

En primer lugar, la institucionalización y el cálculo de presupuesto requieren integrar clasificadores y marcadores de género en la normativa y en los sistemas de administración financiera, de modo que el gasto orientado al cierre de brechas sea trazable y pueda reportarse oportunamente. Este esfuerzo debe vincularse con instrumentos plurianuales como el marco fiscal de mediano plazo y la programación de inversiones, de manera que la selección de proyectos refleje criterios de equidad. La creación de una unidad rectora con gobernanza intersectorial y territorial resulta indispensable para coordinar y dar coherencia al lanzamiento del sistema. En segundo lugar, la cartera priorizada de servicios de cuidados debe enfocarse en tres núcleos poblacionales sujetos prioritarios del derecho al cuidado: primera infancia, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

El tercer eje, pero no menos importante, es la tributación con equidad que demanda medidas innovadoras como la creación de un Régimen Especial para Personas Cuidadoras (REPC). Este se propone que incluya créditos fiscales reembolsables, deducciones progresivas por decil de ingreso y la corrección del sesgo al “segundo perceptor” de ingresos, además de un registro único interoperable con la seguridad social y el PNCC. Por su parte, el Régimen Especial para Personas Cuidadoras (REPC) se concibe como un instrumento tributario innovador para reconocer y redistribuir el costo del cuidado dentro del sistema fiscal salvadoreño. La propuesta incluye créditos fiscales reembolsables, que permitirían a las personas cuidadoras registradas –ya sean familiares, trabajadoras del sector o empleadores que ofrecen servicios de cuidado– recibir un apoyo directo a través de anticipos mensuales conciliados anualmente en la declaración de renta.

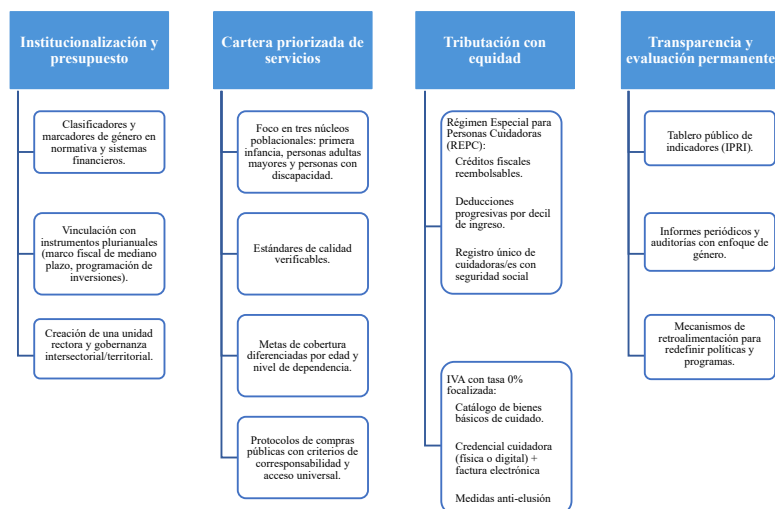
A ello se suman deducciones progresivas por decil de ingreso, diseñadas para que los hogares de menores ingresos reciban un beneficio mayor en proporción a su carga de cuidado, evitando que el esquema reproduzca inequidades. Otro componente clave es la corrección del sesgo

al “segundo perceptor”, que históricamente penaliza a las mujeres en sistemas tributarios basados en escalas individuales, limitando su incorporación al mercado laboral; este ajuste busca reconocer las cargas familiares y establecer mínimos exentos o escalas familiares más equitativas.

A su vez, se plantea la creación de un registro único de personas cuidadoras, interoperable con la seguridad social y con el Programa Nacional de Cuidados (PNCC), que facilite la portabilidad de beneficios, la verificación de dependencias y la integración de esta población al sistema de protección social. En conjunto, el REPC constituye un mecanismo redistributivo que combina justicia fiscal con el reconocimiento del cuidado como derecho y como aporte económico esencial. Y, asimismo, se propone aplicar una tasa 0% de IVA focalizada a bienes básicos de cuidado, mecanismo que podría aliviar el gasto de los hogares si se acompaña de credenciales cuidadoras, facturación electrónica y evaluaciones ex ante y ex post que eviten fugas o regresividad.

Finalmente, la transparencia y evaluación permanente son imprescindibles para garantizar legitimidad y efectividad. La creación de un tablero público de indicadores (IPRI), informes periódicos y auditorías con enfoque de género permitirán monitorear los avances, detectar retrocesos y redefinir las políticas conforme a la evidencia. Los elementos descritos se resumen en el esquema siguiente:

Esquema 1. Ejes centrales de la hoja ruta hacia una política fiscal feminista.



Fuente: Elaboración propia a partir de propuestas de política fiscal feminista (Almeida, 2021; Chacón Ortiz et al., 2025).

En paralelo, la implementación debe sostenerse en un marco integrado de monitoreo y evaluación (MyE) que trace indicadores de cobertura, calidad, tiempo liberado de trabajo no remunerado, corresponsabilidad social y resultados laborales de las mujeres. Todos estos indicadores deben estar anclados al presupuesto mediante clasificadores y marcadores de género, y ser transparentes a través de *dashboards*, auditorías y datos abiertos.

El financiamiento, a su vez, debe organizarse bajo un esquema diversificado que combine: (i) presupuesto con perspectiva de género desde rentas generales; (ii) bonos temáticos de género o impacto social; (iii) una reforma tributaria feminista con progresividad y equidad; y (iv) la creación de un Fondo Nacional de Cuidados (FONACIU) que integre fuentes y reduzca la dependencia de esquemas vinculados exclusivamente al empleo formal.

Los impactos esperados de esta arquitectura se expresan en la expansión de la cobertura y la calidad de los servicios de cuidado, la disminución de la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres y el aumento de su autonomía económica mediante mayor participación y formalización laboral. Además, el esquema generaría un triple dividendo fiscal: más empleo, dinamización económica y ampliación de la base imponible a mediano plazo. Los riesgos de subejecución, volatilidad recaudatoria, regresividad o barreras de acceso deben mitigarse mediante asistencia técnica, diversificación de fuentes, simplificación administrativa y mecanismos robustos de transparencia.

En última instancia, sin redistribución efectiva del tiempo y de las responsabilidades entre Estado, mercado, hogares y comunidad, la política corre el riesgo de permanecer en el plano declarativo. Por ello, se requiere fortalecer tres anclajes estratégicos: la medición sistemática del uso del tiempo y la consolidación de la cuenta satélite de cuidados; metas verificables de cobertura, calidad y tiempo liberado; y la vinculación presupuestaria entre insumos, productos y resultados. Solo así la política fiscal feminista podrá consolidarse como infraestructura social estratégica capaz de redistribuir tiempo, ingresos y poder en la sociedad salvadoreña.

Conclusiones

El reconocimiento del cuidado como derecho constituye un avance normativo relevante en El Salvador, pero no garantiza por sí mismo una institucionalización efectiva. La Política Nacional de Corresponsabilidad de los Cuidados abre un marco habilitante, aunque sin presupuesto etiquetado, metas multianuales ni un diseño tributario con enfoque de género, el cambio material permanece limitado. De esta manera, las brechas

estructurales se reproducen y el cuidado continúa sin consolidarse como infraestructura social con respaldo financiero estable.

La sobrecarga del trabajo no remunerado recae de forma persistente sobre las mujeres, con mayor intensidad en zonas rurales, donde la disponibilidad de servicios es menor y las oportunidades de empleo formal más escasas. Este patrón restringe la autonomía económica femenina, frena su inserción en empleos de calidad y limita el acceso a la protección social. Además, la distribución desigual del gasto público refuerza estas asimetrías: mientras que la primera infancia concentra la mayoría de recursos, persiste un rezago en la atención a la discapacidad, los cuidados de larga duración y las personas mayores, lo que reproduce desigualdades intergeneracionales a lo largo del ciclo de vida.

A ello se suma la ausencia de una arquitectura fiscal feminista que conecte de manera clara las asignaciones con resultados verificables. La falta de marcadores y clasificadores de género, de un marco de gasto de mediano plazo y de reglas de protección presupuestaria durante la ejecución impide consolidar un sistema sostenible. De igual manera, la estructura impositiva actual no alinea incentivos con la corresponsabilidad: el impuesto al valor agregado impacta de forma regresiva a los hogares de bajos ingresos y el impuesto sobre la renta mantiene desincentivos para la segunda persona perceptora, afectando particularmente a las mujeres.

Por ello, se requiere combinar ingresos generales con instrumentos complementarios –como bonos temáticos de género o de impacto social– bajo estrictos criterios de transparencia, trazabilidad y adicionalidad respecto del gasto ordinario. Al mismo tiempo, la política debe ser evaluada de manera sistemática a través de indicadores que midan cobertura efectiva, calidad, continuidad de los servicios, corresponsabilidad y tiempo liberado, vinculándolos con los efectos en el empleo y la formalización laboral.

Un financiamiento progresivo y un rediseño tributario orientado a la equidad permitirían que el sistema de cuidados produzca un triple dividendo: bienestar social, empleos de calidad y una base fiscal ampliada. Sus efectos redistributivos, además, podrían reducir la pobreza en los deciles bajos y reforzar la sostenibilidad de la protección social. De este modo, el caso salvadoreño refleja retos comunes en la región –insuficiencia presupuestaria, debilidad institucional y resistencias culturales– pero también ofrece insumos operativos para pasar de los enunciados a la provisión efectiva de servicios.

Referencias

- Almeida Sánchez, María Dolores (2021). *La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina*. Santiago: CEPAL. <https://www.cepal.org/apps>
- Almeida Sánchez, María Dolores y Arévalo Serrano, Sandra (2023). *Finanzas públicas con enfoque de género para los países del SICA – COSEFIN*. Ciudad de Panamá: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Centroamérica y el Caribe. <https://cosefin.org/finanzas-publicas-con-enfoque-de-genero/>
- Chacón Ortiz, Nathalie; Castro Santos, Rubenia y Veloz Cano, Jessica Ali-cia (2025). *Finanzas públicas y su impacto en la economía del cuidado en El Salvador*. San Salvador: FUDECEN y GIZ. <https://observatoriopoliticafiscal.sv/tema/economia-del-cuidado>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Compromiso de Santiago. XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022). *Social panorama of Latin America 2021*. Santiago: CEPAL. <https://www.cepal.org/apps>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género*. Santiago: Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82273-la-sociedad-cuidado-gobernanza-economia-politica-dialogo-social-transformacion>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2025). *Compromiso de Tlatelolco: Una década de acción para el logro de la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado*. <https://conferenciamujer.cepal.org/16/es/documentos/compromiso-tlatelolco>
- Corte IDH. (2025). *Opinión Consultiva OC-31/25. El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_31_es_altocontraste.pdf
- Elson, Diane (2017). *Recognize, reduce, redistribute unpaid care work: the gender gap*. Nueva York: New Labor Forum. <https://>

- newlaborforum.cuny.edu/2017/03/03/recognize-reduce-re-distribute-unpaid-care-work-how-to-close-the-gender-gap/
- Folbre, Nancy (2006). Measuring care: gender, empowerment, and the care economy. *Journal of Human Development*, 7(2), 183-199. <https://doi.org/10.1080/14649880600768512>
- Fraser, Nancy (2017). After the family wage: a postindustrial thought experiment. En *Gender and Justice* (pp. 291-316). Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315093727-16>
- Hartmann, Heidi (1976). Capitalism, patriarchy, and job segregation by sex. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 1(3, Part 2), 137-169. <https://doi.org/10.1086/493283>
- Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (1995). *Plataforma de Acción de Beijing. Declaración y Plataforma de Acción aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Resolución A/RES/70/1 "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible"*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Organización de los Estados Americanos (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- ONU Mujeres (2018). *Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados: prácticas inspiradoras en América Latina y el Caribe*. Ciudad de Panamá: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*. Santiago: ONU Mujeres y CEPAL. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/11/hacia-la-construccion-de-sistemas-integrales-de-cuidados-en-america-latina-y-el-caribe>
- Razavi, Shahra (2007). *The political and social economy of care in a development context*. Ginebra: United Nations Research Institute

Tramas
y Redes
Dic. 2025
Nº9
ISSN
2796-9096

SISTEMAS INTEGRALES DE CUIDADO Y POLÍTICA FISCAL FEMINISTA EN EL SALVADOR
APORTES PARA EL DEBATE REGIONAL

- for Social Development (UNRISD). <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/razavi-paper.pdf>
- Rodríguez Enríquez, Corina y Marzonetto, Gabriela Lorena (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 105-134.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2020). Elementos para una agenda feminista de los cuidados. En *Miradas latinoamericanas a los cuidados* (pp. 127-135). Buenos Aires: Siglo XXI Editores y CLACSO.
- UN Women (2015). *Transforming economies, realizing rights: progress of the world's women 2015-2016*. Nueva York: United Nations. <http://progress.unwomen.org>