

Políticas de cuidado infantil

Políticas de cuidado infantil

Una crítica feminista
desde la geografía jurídica

Mercedes Cavallo


ediciones**Didot**

| RED | ALAS |

Cavallo, Mercedes

Políticas de cuidado infantil / Mercedes Cavallo. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Didot, 2026.

284 p. ; 21 x 14 cm.

ISBN 978-987-8949-61-1

1. Derecho. 2. Estudios de Género. 3. Cuidado del Niño. I. Título.
CDD 340

©ediciones Didot

©Mercedes Cavallo

1° ed. en español

Hecho el depósito en ley 11.723

Libros de edición argentina

ISBN: 978-987-8949-61-1

Diseño de tapa: Ezequiel Cafaro

ediciones Didot

Te. (+5411) 6613-2816/4701-3465

Guatemala 5821, CABA (1425)

www.edicionesdidot.com

didot@edicionesdidot.com

Impreso en julio de 2026

Elías Porter. Talleres gráficos

Plaza 1202, CABA, Argentina

Índice

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS	13
PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	21
CAPÍTULO 1	
Mapa legal del cuidado en la primera infancia	43
CAPÍTULO 2	
La distribución injusta de las responsabilidades del cuidado infantil	91
CAPÍTULO 3	
Fragmentación y desigualdad: una relación opaca	135
CAPÍTULO 4	
¿Se puede integrar la fragmentación legal?	183

CAPÍTULO 5

La integralidad como tecnología de poder 219

CONCLUSIÓN 253

BIBLIOGRAFÍA 259

Para Sofía Cavallo Morden, mi hija maravillosa

What assumptions about law, the state, the economy and society underpinned feminist transformational projects? In what ways are those assumptions unstable, eroded, or simply inadequate, and where would we look for better ones?

Kerry Rittich, "Out in the World: Muti-Level Governance for Gender Equality"

There is nothing in the world of spaces, places, landscapes, and environments that is not affected by the workings of law: the inscription of rules and regulations, the recognition or withholding of rights, and enactments of the privileges of authority at all scales. The assumption behind constitutive thinking is that these inscriptions, their animating ideologies and their practical ambiguities often matter to the very whatness of the entities so inscribed, and so to how they are enrolled in the unfolding of relations of power in the world.

David Delaney, "Legal Geography I: Constitutivities, Complexities, and Contingencies"

Reconocimientos y agradecimientos

Este libro es una adaptación de mi tesis doctoral *Jurisdictional Scaling Practices: A Legal Geography Approach to the Governance of Childcare in Buenos Aires City*, defendida en la Universidad de Toronto en diciembre de 2022. Agradezco la supervisión de Brenda Cossman durante el proceso doctoral, así como la guía indispensable de Kerry Rittich y Mariana Valverde. Su publicación no hubiera sido posible sin el interés de la editorial Didot ni el patrocinio de la Red Alas, por lo que valoro profundamente la confianza, ya reiterada, de Lorena Banfi y Carmen Hein de Campos.

Quiero hacer una mención especial a Aldana M. Díaz Gómez por su impecable asistencia en la investigación, a Laura García Perazzo por la revisión del texto y a Yanina Gómez Cernadas por su edición. Agradezco también a Isabel Cristina Jaramillo Sierra por el prólogo que abre estas páginas.

Estoy en deuda con Laura Pautassi por la enorme generosidad con que leyó y comentó este texto, y lo mismo ocurre con Ana Correa, Cecilia Klappenbach y Dana Madera. Por último, quiero agradecer a mis amigas Jessica Sircovich y Victoria Keller, por haberme alentado a publicarlo.

Prólogo

El debate sobre el cuidado en América Latina ha cobrado tal intensidad en los últimos diez años que, para muchas de nosotras, en particular las académicas y las abogadas, ha sido una sorpresa. Por una parte, el debate parece constituirse de manera autorreferencial y no aceptar ni incluir la extensa literatura que lo precede en materia de la división sexual del trabajo o trabajo reproductivo¹. Por otra parte, ha logrado posicionarse —como herramienta indispensable para lograr los objetivos de distribuir, reducir y reconocer el trabajo de cuidado— el proclamar el cuidado como derecho autónomo y adoptar la legislación encaminada a constituir un sistema de cuidado o, como se nos plantea en este libro, a incorporar una ley integral de cuidado².

El trabajo de Mercedes, en este sentido, no podría ser más oportuno. Usando el caso de la ciudad de Buenos Aires, nos muestra qué es lo que puede querer decir una ley integral de cuidado y discute cómo las medidas adoptadas en ella se relacionan con el marco normativo existente y con las prácticas de cuidado. Para quienes hemos venido observando el trabajo intenso de economis-

¹ Nicole Bidegain y Coral Calderón (comps.), *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018*, Santiago de Chile, CEPAL, 2018.

² *Ibidem*.

tas en moldear de esta manera el debate, el libro proporciona una hoja de ruta y es excelente al evidenciar por qué las académicas y, sobre todo las abogadas, no confiamos del todo en la promesa de la integralidad y preferimos mantenernos al margen. Personalmente, tuve la satisfacción de sentir en muchos momentos de la lectura que lo que la autora había logrado expresar venía rondando mis pensamientos hacía tiempo.

En cuanto al aporte al debate sobre el cuidado, además, vale la pena resaltar la cantidad y calidad de los datos que la autora recopila para darnos una imagen de detalle de los espacios y tiempos de la ciudad de Buenos Aires, Argentina, y varios países más de la región. Si bien el libro no se propone generar datos nuevos ni se basa en un estudio empírico, sí es capaz de recoger y organizar los datos más recientes de manera que las afirmaciones teóricas encuentran un buen respaldo, y la magnitud y las características de los problemas se hacen más evidentes.

El trabajo, no obstante, es todavía más importante en cuanto narración sobre la aspiración feminista de cambiar la realidad social a través de la reforma legal. Después de hacer un recorrido sobre la aspiración de la integralidad y mostrar sus falencias, Mercedes nos plantea que estos defectos del proyecto son bien sabidos y que, por tanto, el esfuerzo feminista por la integralidad debemos pensarlo más bien como “una tecnología de producción de escala: una herramienta para producir o reforzar actores políticos feministas con mayor o menor alcance, durabilidad y capacidad de incidir ‘a distancia’”.

En su crítica al proyecto de la integralidad como proyecto jurídico, el libro trae al escenario del cuidado herramientas que las académicas feministas en América Latina³ veníamos trabajando en

³ Helena Alviar e Isabel Cristina Jaramillo Sierra, *Feminismo y crítica jurídica - El análisis distributivo como alternativa crítica al legalismo liberal*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes, 2012; Isabel Cristina Jaramillo Sierra y Helena Alviar, “Family” as a legal concept”, *Revista CS*, 15, 2015; Isabel Cristina Jaramillo Sierra, *Derecho y familia en Colombia: historias de raza, género y propiedad (1540-1980)*, Colombia, Universidad de los Andes, 2013; Isabel Cristina Jaramillo Sierra, “Latin American feminist legal theory: taking multiple subordinations seriously”, en R. Sieder, K. Ansolabehere y T. Alfonso, *Routledge Handbook on Latin American Law and Society*, New York, Routledge, 2019.

temas tan diversos como las cuotas para mujeres⁴, el aborto⁵, la reparación en el conflicto armado⁶, el transporte en las ciudades⁷, el cuidado de niños⁸ y la violencia contra las mujeres⁹, para mencionar solo algunos.

Una primera herramienta es la del carácter constitutivo y no meramente descriptivo del derecho. La autora, al respecto, cuestiona la idea de que “el cuidado” existe como *una* práctica social y política antes de la regulación legal, cuyo papel actual sería el de “desarticular” o “desintegrar” la realidad social. Me pareció especialmente revelador uno de sus ejemplos: el de la educación inicial o preescolar. Combatiendo la idea de la “realidad unívoca” que el derecho estaría llamado a reflejar, Mercedes nos muestra que en la “realidad” existe un intenso debate sobre el carácter pedagógico o asistencial de la educación inicial: para unos, en estos años los niños y niñas necesitan sobre todo adquirir competencias lingüísticas y matemáticas, mientras para otros, lo importante es el desarrollo afectivo y la protección emocional y nutricional. Distintos actores políticos invierten en estos puntos de vista y logran triunfos parciales en el derecho.

⁴ Isabel Cristina Jaramillo Sierra, “Reforma legal, feminismo y patriarcado en Colombia: el caso de la ley de cuotas para mujeres en cargos de alto nivel de la rama ejecutiva”, en C. M. Luisa Cabal, *Más allá del derecho, justicia y género en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2006.

⁵ Isabel Cristina Jaramillo Sierra y Tatiana Alfonso Sierra, *Mujeres, cortes y medios. La reforma judicial del aborto*, Bogotá, Universidad de los Andes y Siglo del Hombre, 2008.

⁶ Isabel Cristina Jaramillo Sierra, “La prevención de la violencia sexual en el conflicto armado: del cambio estructural a la mitigación de daños”, en P. Bergallo y S. Álvarez, *Violencia contra las mujeres. Relaciones en contexto*, Buenos Aires, Ediciones Didot, 2020.

⁷ María Victoria Castro Crisancho y Lina F. Buchely Ibarra, “Mujer, espacio y poder: ciudad y transporte público como dispositivos de exclusión. Reflexiones desde la ciudad de Cali. Estudio de caso de los ‘motorratones’, carros piratas y usuarias del servicio en las comunas 15 y 18 de la ciudad de Cali”, *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, 2016.

⁸ Lina Buchely Ibarra, *Activismo burocrático*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2015.

⁹ Isabel Cristina Jaramillo Sierra, “La prevención de la violencia sexual en el conflicto armado”, *supra*.

Una segunda herramienta es la de traer al frente lo que se pone usualmente al fondo o, en inglés, to *foreground the background rules*. En este sentido, el libro muestra, por ejemplo, que para entender las normas sobre licencias de maternidad y paternidad en la Argentina es necesario entender a qué tipo de trabajo se aplican las reglas que las establecen: si es empleo público o es empleo privado, si la escala es nacional o federal, si el empleo es permanente o temporal, etcétera. En cada caso existe la posibilidad de una variación sobre las licencias, que también pueden afectarse por acuerdos locales entre el sindicato y la empresa o sector del que se trate. Otro ejemplo que me pareció muy interesante fue el de las vacaciones escolares; en lugar de asumir que el sistema educativo es altamente eficaz en asumir las cargas de cuidado, el libro muestra que las jornadas cortas y las vacaciones escolares extendidas tienen un impacto medible sobre las posibilidades que tienen las mujeres de confiar en el sistema para reemplazarlas.

Una tercera herramienta es la de cuestionar que las aproximaciones más comprehensivas, solo por el hecho de serlo, van a estar alineadas políticamente con las expectativas de todos los sectores. En particular, la autora señala que las feministas parecen proponer que las políticas y leyes integrales, solo por el hecho de serlo, van a ser mejores redistribuyendo los trabajos de cuidado entre hombres y mujeres. El caso de la Ciudad de Buenos Aires muestra, por el contrario, que aún si se redistribuyen los cuidados al Estado y el mercado, las cargas que permanezcan en la familia pueden seguir a cargo de las mujeres.

Finalmente, la autora usa la deconstrucción para evidenciar los sesgos y puntos ciegos que puede tener la integralidad en cuanto aspiración a influir en escalas cada vez mayores (pasar de lo local a lo municipal a lo estatal y lo federal) y a erradicar ambivalencias y ambigüedades en el vocabulario público del cuidado. Tanto el proyecto de la federalización como el de la estandarización implica eliminar la diversidad y, a veces, también las diferencias, y con esto pueden convertirse en nuevas fuentes de injusticia.

A estas herramientas, Mercedes agrega intuiciones teóricas sobre la acción colectiva que le permiten cuestionar ya no solamente los efectos distributivos de la ley, sino su aptitud para reforzar la capacidad de las feministas para convertirse en actores políticos

estables e influyentes en la distancia. Así, a partir de la teoría de la red como actor, nos plantea cómo las feministas buscaron configurarse en un actor con poder a distancia y estabilidad a través de la figura de la “integralidad”. Este sí hubiera sido un logro estratégico significativo, aun si la promesa distributiva podría quedar a medio camino. Eso sí, habría tenido sus propios costos de exclusión, así como de persecución en la forma del *backlash*.

Me emociona y enorgullece, pues, invitarlos a leer esta joya del pensamiento feminista latinoamericano en derecho. Espero que este corto mapa les sea de utilidad para valorarla en su contexto.

Isabel C. Jaramillo Sierra

Introducción

El 12 de junio de 2025, la Corte Interamericana de Derechos Humanos adoptó la Opinión Consultiva 31/25, que reconoce el derecho al cuidado como un derecho humano autónomo protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Allí, la Corte expresa que este derecho se basa en los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad, y comprende tres dimensiones: el derecho a brindar cuidados, el derecho a recibirlos y el derecho al autocuidado. Según el tribunal, el derecho al cuidado implica que toda persona debe contar con tiempo, espacios y recursos necesarios para brindar cuidados, recibir cuidados, y procurarse condiciones que aseguren su bienestar integral, y les permita desarrollar con libertad su proyecto de vida de acuerdo con sus capacidades y etapa vital. Su reconocimiento bajo el artículo 26 de la Convención Americana lo vincula con la dignidad humana, lo cual resulta una condición indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales y la sostenibilidad de la vida¹⁰.

La Corte entiende el cuidado como “el conjunto de acciones necesarias para preservar el bienestar humano”¹¹, incluyendo la

¹⁰ “Contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”, Opinión Consultiva OC-31/25, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 12 de junio de 2025.

¹¹ *Ibidem*.

atención a quienes están en situación de dependencia o requieren apoyo para su vida cotidiana. Este concepto trasciende la asistencia específica y se reconoce como indispensable para vivir con dignidad en todas las etapas de la vida. Si bien, a menudo, se focaliza la conversación sobre cuidados en personas dependientes —niños pequeños, personas con discapacidad que necesitan asistencia o adultos mayores que también la necesitan^{12,13}— se trata de un aspecto fundamental para la subsistencia de las sociedades y para el bienestar general de todas las personas¹⁴.

Tradicionalmente, el cuidado ha sido asumido por las mujeres dentro de las familias y de forma no remunerada. En la mayoría de los países, eso sigue siendo así¹⁵. Por ello, las responsabilidades de cuidado constituyen un factor determinante de la menor y más precaria inserción de las mujeres en el mercado laboral, lo que reproduce desigualdades de género y sociales¹⁶. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) destaca que, a nivel mundial, 748 millones de personas de más de 15 años permanecen fuera de la fuerza laboral por motivos vinculados a las responsabilidades de cuidado. De ese total, 708 millones son mujeres, lo que muestra el carácter feminizado de estas tareas. La OIT destaca que las responsabilidades de cuidado constituyen el principal obstáculo para la participación laboral de las mujeres, mientras que, en el caso de los varones, la salida del mercado de trabajo suele explicarse por otras razones personales, como los estudios o los problemas de salud¹⁷.

¹² Patricia Provoste Fernández, “Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas”, *Serie Mujeres y Desarrollo*, 120, CEPAL, 2012.

¹³ A lo largo del libro, se utiliza la “x” como marca de género inclusiva con el objetivo de buscar representar a todas las identidades y facilitar la lectura.

¹⁴ OC-31/25, *supra*.

¹⁵ Julio Bango, Raquel Coello y Lucía Scuro, “Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación”, ONU Mujeres, CEPAL, 19 de agosto de 2020.

¹⁶ Julio Bango, Raquel Coello y Lucía Scuro, *supra*.

¹⁷ Organización Internacional del Trabajo, *The Impact of Care Responsibilities on Women's Labour Force Participation*, Ginebra, OIT, 2024.

En este contexto, el término “crisis del cuidado”¹⁸ se refiere a la imposibilidad de las familias —y, dentro de ellas, de las mujeres— de seguir satisfaciendo las necesidades de cuidados, en especial ante los cambios demográficos que ha experimentado el mundo en las últimas cinco décadas, entre los que se encuentran la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral, la mayor longevidad de la población, la baja sostenida de la natalidad, las transformaciones en las configuraciones familiares y los diferentes procesos migratorios¹⁹.

En los últimos 15 años, y en el contexto latinoamericano, ha proliferado un cuerpo de bibliografía académica y activista sobre la crisis del cuidado y sus posibles abordajes desde el derecho y la política pública. Esta literatura ha logrado más centralidad en los últimos cinco años debido a los efectos de la pandemia de Covid-19 en los acuerdos de cuidado existentes y a una consciencia sobre la desigualdad de género cada vez mayor²⁰. Además de la atención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la ya referida Opinión Consultiva, el tema fue y es receptado por varios organismos internacionales que ven en el cuidado y el cambio climático la agenda de género del futuro²¹.

Las académicas y activistas feministas²² que investigan la crisis del cuidado en Argentina explican que, en el país, la organización

¹⁸ María Elena Valenzuela, María Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo, *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*, serie Asuntos de Género n° 158, Santiago, CEPAL, 2020.

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra, OIT, 2018.

²⁰ Organización de los Estados Americanos y Comisión Interamericana de Mujeres, *Emergencia global de los cuidados: Covid-19 en la vida de las mujeres*, Washington DC, OEA y CIM, 2020; Soledad Villafañe y Juan Martín Bustos (comps.), *Cuidados y mujeres en tiempos de Covid-19. La experiencia argentina*, Santiago, ONU y CEPAL, 2020.

²¹ La importancia de los cuidados para lograr la igualdad de género ha sido una prioridad en los debates y los acuerdos de los Estados miembros de la CEPAL en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, desde la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (La Habana, 1977). Diferentes organismos han apoyado y siguen apoyando la investigación en esta área, como la OIT, ONU Mujeres y UNICEF.

²² Denomino “feminista” a la literatura académica y activista sobre cuidados escrita por autoras que se identifican como feministas o que se centran principalmente en el impacto de la crisis del cuidado en la desigualdad de género.

del cuidado infantil es injusta: recae principalmente en las familias y, dentro de ellas, en las madres, lo que afecta su situación tanto en el hogar como en el mercado laboral²³. A nivel nacional, se calcula que el 79,6 % de lxs niñxs menores de 2 años reciben cuidados en casa²⁴. Entre las personas dedicadas al cuidado no remunerado de forma exclusiva, las mujeres representan el 84 %, mientras que los varones alcanzan el 16 %²⁵. A su vez, mientras que el 90 % de las mujeres realiza tareas domésticas no remuneradas, solo el 69,1 % de los varones lo hace; lo que se traduce en una dedicación horaria en los hombres de 25:40 horas semanales, mientras que las mujeres dedican un promedio de 45:37 horas a la semana²⁶. A finales de 2025, las tasas de empleo de las mujeres eran un 17,6 % inferiores a las de los hombres —52,4 % para las mujeres y 70 % para los hombres—²⁷. Los datos también muestran que las mujeres empleadas trabajan menos horas que los hombres —7:34 horas diarias las mujeres y 9:06 horas diarias los hombres—²⁸, y que el 43,4 % de ellas tiene empleos informales²⁹. Además, los hombres ganan un 29 % más que las mujeres, y la brecha salarial solo se acentúa en los trabajos no cualificados, en los cuales los hombres ganan un 34,9 % más que las mujeres³⁰.

²³ Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género y UNICEF, *Desafíos de las políticas públicas frente a la crisis de los cuidados. El impacto de la pandemia en los hogares con niñas, niños y adolescentes a cargo de mujeres*, Buenos Aires, UNICEF, Joint SDG Fund y Ministerio de Economía Argentina, 2021.

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022: resultados definitivos*, Buenos Aires, INDEC, 2023.

²⁵ Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, *Igualar. Informe. La participación de las mujeres en el trabajo, el ingreso y la producción. Primer trimestre de 2022*, Buenos Aires, MMGyD, 2022.

²⁶ Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta nacional de uso del tiempo 2021: resultados definitivos*, Buenos Aires, INDEC, 2022.

²⁷ Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Mercado de trabajo: tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)”, *Informes técnicos*, 10:65, 4º trimestre, Buenos Aires, INDEC, marzo de 2026.

²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta nacional de uso del tiempo 2021...*, *supra*.

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos, “Mercado de trabajo...”, *supra*.

³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Evolución de la distribución del ingreso (EPH). Tercer trimestre de 2025*, Buenos Aires, INDEC, 2025.

Parte de la literatura sobre el cuidado en Argentina³¹ atribuye una porción de estos resultados a dos factores concatenados. En primer lugar, la impronta maternalista que, a lo largo de los años, fue recep-tada en las políticas públicas y los marcos jurídicos, donde se asume que la responsabilidad del cuidado de lxs hijxs es de las madres³². En segundo lugar, la multiplicidad de normas que regulan diferentes aspectos de lo que la literatura caracteriza como “tiempo, servicios y dinero para cuidar”³³. De hecho, es común encontrar que gran parte de estos estudios se refieren a la multiplicidad jurídica que rige los cuidados como “fragmentación”³⁴ y ello sería lo que los lleva a abogar por la aprobación de una ley integral de cuidados.

Así fue que, como resultado de la importancia del tema, y apo-yado en el extendido enfoque de fragmentación, en 2022 el Poder Ejecutivo argentino presentó un proyecto de ley integral de cuida-dos denominado Cuidar en Igualdad³⁵. El plan proponía desarrollar una ley federal de cuidados dirigida a cuatro grupos de “sujetos prioritarios”³⁶: niñxs menores de 5 años, personas adultas mayores de 65 años que requieren cuidados, personas con discapacidad que requieren cuidados y trabajadorxs del cuidado. El objetivo era re-gular, de manera simultánea, la provisión de licencias para progeni-torxs gestantes, no gestantes y adoptantes, la provisión de servicios de cuidado, y condiciones de trabajo decentes para quienes cuidan

³¹ Esto incluye la bibliografía académica e informes de las ONG y sociedades civiles que cito a lo largo de este libro.

³² Eleonor Faur, “El maternalismo en su laberinto. Políticas sociales y cuidado infantil en Argentina”, *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 7, 2015.

³³ Véase, por ejemplo, Valeria Esquivel, *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*, San Salvador, Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD, 2011.

³⁴ Véase, por ejemplo, Eleonor Faur, “¿Cuidar o educar? Hacia una pedagogía del cuidado”, en Patricia Redondo y Estanislao Antelo (comps.), *Encrucijadas entre cuidar y educar. Debates y experiencias*, Rosario, Homo Sapiens, 2017.

³⁵ *Cuidar en Igualdad-Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina (SINCA)*, Senado y Cámara de Diputados, Buenos Aires, 2022.

³⁶ Término que utiliza el proyecto de ley para no referir a “beneficiarios”, y así re-forzar la idea de que el cuidado es un derecho universal que hay que desmarcar del lenguaje de los regímenes asistencialistas.

de forma remunerada. Para ello, el proyecto de ley se proponía reformar la legislación laboral y de empleo nacional en materia de licencias, además de establecer asignaciones para nuevxs progenitorxs que trabajen en la informalidad. También establecía que se destinaría el 8,5 % del presupuesto anual del Ministerio de Obras Públicas a infraestructura de cuidados y se crearía un registro de cuidadorxs, entre otras medidas complementarias.

1. El argumento del libro

La investigación que dio lugar a este libro fue motivada por dos observaciones y una intuición.

La primera observación es que la correlación entre una ley integral de cuidados y una distribución más justa de las responsabilidades de cuidado no está probada. La evidencia comparada de las políticas de cuidados en otros países muestra que los resultados más equitativos en términos de distribución son mayormente producto de la disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad de los servicios y las prestaciones de cuidado, de amplia cobertura etaria y horaria; pero no hay evidencia que vincule más corresponsabilidad con la integralidad de una ley sobre cuidados.

La segunda observación es que las narrativas de la “fragmentación” y la “integralidad” son problemáticas porque presuponen implícitamente la existencia extralegal de los objetos de regulación —en este caso, el cuidado—. Este enfoque constituye un error teórico a la luz de los estudios críticos del derecho que consideran las prácticas legales y los marcos jurídicos como parte constitutiva de aquello que regulan³⁷. Además, y por ello, como las prácticas son múltiples, los objetos de regulación siempre se materializarán en múltiples construcciones, por mucho interés en unificarlos que tenga una ley. En última instancia, esto significa que una ley integral de cuidados no solucionaría el “problema” de que los cuidados se regulen y se configuren de múltiples y diversas maneras.

³⁷ Véase, por ejemplo, Austin Sarat y Thomas R. Kearns (eds.), *Law in Everyday Life*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009.

Basándome en algunas disposiciones del texto “Cuidar en Igualdad” —como tener una jurisdicción federal y un amplio objeto de regulación—, mi intuición es que la integralidad puede ser mejor leída como herramienta jurídica para fortalecer al actor político feminista en su capacidad para disputar significado y recursos en la arena pública. La lógica sería la siguiente: que la ley sea nacional, regule servicios, tiempo y dinero para cuidar, y se dirija a varios grupos de sujetos prioritarios a la vez podría contribuir a aumentar el alcance del(los) actor(es) feminista(s); y que la ley involucre a una variedad de jurisdicciones y marcos normativos, tales como educación, empleo, centros asistenciales, subsidios, salud y sus respectivas instituciones podría contribuir a su estabilidad. En otras palabras, mi impresión es que la integralidad del proyecto de ley podría leerse como una tecnología para determinar la escala de su(s) actor(es) político(s). Si esto es así, debemos explorar mejor la relación que existe entre la autoridad del derecho y la escala del poder o, dicho de otra manera, entre la ley integral de cuidados y el tamaño, el alcance y la estabilidad del(los) actor(es) feminista(s).

Si bien *Cuidar en Igualdad* no llegó a tener tratamiento legislativo y perdió estado parlamentario, estudiarlo me parece iluminador por dos motivos. En primer lugar, porque fue la culminación de un proceso colectivo y feminista, en el que distintas académicas, activistas y actorxs del campo de los cuidados trabajaron durante casi dos años para consensuar un texto normativo. El proyecto posee la legitimidad suficiente para tomarlo como ejemplo de lo que gran parte de la literatura de cuidados entiende por ley “integral” para el contexto argentino. En segundo lugar, el proyecto de ley es un texto de estudio útil porque la conveniencia de una ley integral de cuidados no puede discutirse en términos abstractos. El diseño y el impacto del régimen variarán de un país a otro y, por lo tanto, también variará el tipo de observaciones que valga la pena hacer en cada caso. Sin ejemplos concretos de disposiciones legales, la conversación se vuelve irrelevante.

En este libro, me concentro en el cuidado infantil y dejo afuera el cuidado de personas con discapacidad y de personas mayores, porque requerirían sus consideraciones particulares en cuanto a marcos normativos, teóricos, evidencia empírica y servicios. Mi punto de partida es que la crisis del cuidado infantil en Argentina se configura

en torno a una organización jurídica, institucional y social que sigue descansando sobre supuestos maternalistas, sexistas y familiaristas, y que por eso distribuye las responsabilidades de cuidado de manera desigual; circunstancia que impacta más gravemente en las mujeres pobres. Esto se refleja en el tipo de servicios públicos que existen, las edades a las que se dirigen, la cobertura horaria y las posibilidades de acceso territorial y administrativo. Por eso, me interesa discutir el giro que hace una parte de la literatura y de las ONGs cuando convierten a la fragmentación en el problema central y a la integralidad en su respuesta natural. Ello así, porque creo que el énfasis en una ley integral desplaza la atención desde las condiciones concretas que organizan el cuidado hacia una promesa redistributiva que aún está por verse; pero también porque la coexistencia de distintos regímenes, instituciones y escalas de regulación gobernando cualquier fenómeno es una característica endémica e inevitable de los sistemas jurídicos (sobre todo federales), que además se materializan a través de prácticas múltiples y heterogéneas. El cuidado no constituye un objeto de regulación previo que el derecho simplemente captura con mayor o menor precisión, sino que el derecho constituye aquello que gobierna, produciendo su objeto de formas múltiples y espaciotemporalmente situadas.

A partir de esta observación, y como ya dije, mi impresión es que la integralidad se comprende mejor si se la analiza no tanto como una propuesta de redistribución, sino como una tecnología de poder. En este contexto, la ley integral de cuidado podría funcionar como una herramienta que ampliaría la escala, y, por ende, el alcance y la estabilidad de los feminismos como actores políticos³⁸, al ensamblar bajo una misma norma instituciones, jurisdicciones, poblaciones objetivo, servicios y recursos diversos. Teniendo esto en cuenta, podría decirse que el libro aborda la conversación sobre las leyes de cuidado en dos niveles: como una discusión sobre la redistribución efectiva del tiempo, los servicios y los recursos; y como una discusión sobre las formas jurídicas a través de las cuales las

³⁸ Cuando digo “actores” feministas me refiero a actores-red: conglomerados híbridos humanos y no humanos, siguiendo la teoría del actor-red. No me refiero a personas individuales, como quedará claro en el capítulo 5.

feministas construimos autoridad, producimos institucionalidad, exigimos recursos y disputamos significados en la esfera pública.

Existen muchos caminos posibles para abordar estas observaciones, que en última instancia remiten a una vieja preocupación socio-jurídica en torno a las propiedades constitutivas y distributivas del derecho. En esta investigación, elijo hacerlo desde la geografía jurídica y, en particular, movilizando la noción geográfica de escala. Mientras que la geografía jurídica muestra que la gobernanza siempre es espaciotemporal y múltiple, una perspectiva de escala, junto con teorizaciones sobre los actores-red, me permiten demostrar que es en el ejercicio de la jurisdicción —entendida como autoridad legal— donde las prácticas legales delimitan su objeto de regulación y, por lo tanto, producen múltiples actores-red. Mi deseo es contribuir tanto al campo de la geografía jurídica como al campo de los estudios sobre cuidados.

2. ¿Qué es la geografía jurídica y por qué es útil para el estudio de la gobernanza del cuidado infantil?

La geografía jurídica parte del presupuesto de que el derecho no gobierna en abstracto. Su contribución es mostrar que, de hecho, gobierna a través de regular los espacios y los tiempos de su objeto, porque interviene sobre las condiciones concretas en las que se desenvuelve y ocurre en nuestra vida social. Decir que el derecho constituye aquello que gobierna no es nuevo³⁹. Lo novedoso

³⁹ Esta idea se remonta a 1913, en el texto icónico de Hohfeld, “Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Legal Reasoning”. En él, el autor desarrolla la novedosa observación de que todas las relaciones jurídicas en todos los ámbitos jurídicos se pueden reducir a un esquema muy básico de cuatro opuestos jurídicos (derecho-no derecho; privilegio-deber; poder-incapacidad; e inmunidad-responsabilidad) y cuatro correlativos jurídicos (derecho-deber; privilegio-no derecho; poder-responsabilidad; e inmunidad-incapacidad). En su artículo, Hohfeld muestra que las relaciones jurídicas son relaciones entre personas y no entre personas y cosas. No es exagerado decir que su marco implica en realidad que el objeto de, por ejemplo, los derechos de propiedad (la “cosa” sujeta a los derechos de propiedad) se instancia por las relaciones jurídicas y

so de esta perspectiva es mostrar cómo, por qué y con qué efectos espaciotemporales se producen esos procesos jurídicos.

El punto de partida de la geografía jurídica puede rastrearse en una intervención de Henri Lefebvre de 1974, cuando sostuvo que el espacio es una construcción social⁴⁰. Esa famosa formulación implicó una ruptura con las nociones euclidianas del espacio como telón de fondo objetivo, natural y presocial, y abrió la posibilidad de pensar que es algo que ocurre y se produce dentro de las relaciones sociales. La geografía humana crítica y los desarrollos feministas⁴¹ profundizaron esta observación mostrando que el espacio nunca es neutro ni prepolítico: siempre es relacional, socialmente construido, inscripto de significado, profundamente disputado, y constitutivo de las dinámicas de poder⁴². Las relaciones de producción, reproducción, consumo, sexualidad, raza y género, entre otras, aparecen constituidas recíprocamente con el espacio, muchas veces figurado como territorio, sitio, lugar o paisaje. El llamado “giro topológico” en las ciencias sociales trata de un renovado interés por la producción social del espacio, que también alcanzó al campo jurídico y dio lugar a la consolidación de la geografía jurídica como un área específica, aunque muy heterogénea, de investigación socio-jurídica⁴³.

gracias a ellas, es decir, que la “cosa” no existe de la misma manera fuera del marco de los derechos de propiedad. Véase Wesley Newcomb Hohfeld, “Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Legal Reasoning”, *Yale Law Journal*, 23:1, 1913. Más tarde, los estudios sociojurídicos desarrollaron la idea desde una perspectiva crítica. Véase, por ejemplo, Austin Sarat y Thomas R. Kearns (eds.), *supra*. Véase también Felipe R. Gutiérrez, “Ideas of the Everyday in Research on Legal Interpretation”, en Austin Sarat et al. (eds.), *Everyday Practices and Trouble Cases*, vol. 2, Evanston, Northwestern University Press, 1998.

⁴⁰ Henri Lefebvre, *The Production of Space*, 1º ed., Hoboken, John Wiley and Sons Ltd., 1991.

⁴¹ Véase, por ejemplo, el texto fundamental de la geógrafa feminista Doreen Massey, *Space, Place, and Gender*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

⁴² Doreen Massey, *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and the Geography of Production*, Okehampton, Rochdale, Macmillan, 1984.

⁴³ La geografía jurídica no es un campo teórico homogéneo. Braverman y colegas distinguen tres tipos de investigación: interdisciplinaria, transdisciplinaria y posdisciplinaria —o transdisciplinaria en un sentido más fuerte—. La investigación interdiscipli-

En la formulación de Irus Braverman, Nicholas Blomley, David Delaney y Alexandre Kedar, el derecho siempre está ubicado, tiene lugar, está en movimiento o cuenta con algún marco espacial de referencia⁴⁴. A la vez, esos lugares, paisajes y espacios siempre tienen significado jurídico⁴⁵. El “dónde” de la ley configura cómo la ley se desarrolla⁴⁶. Esta idea cambia el punto de vista, desde una concepción del derecho como un conjunto de normas que se aplican sobre un mundo material determinado hacia una comprensión en la que participa activamente en la producción espacial del mundo que gobierna. En este punto, Delaney sostiene que la geografía jurídica es, ante todo, una sensibilidad que pone el foco en las propiedades constitutivas y distributivas del derecho, en la relación

naria funciona mediante un modelo de importación-exportación: trabaja desde el derecho o desde la geografía y busca completar lagunas de una disciplina con herramientas de la otra. La investigación transdisciplinaria intenta construir un proyecto común nutrido mutuamente por ambas tradiciones. La investigación posdisciplinaria, en cambio, procura ir más allá de las disciplinas y desarrollar nuevas categorías para estudiar la relación entre derecho y espacio. Esta clasificación no es meramente taxonómica. Una parte considerable de los primeros estudios sobre derecho y espacio, especialmente durante las décadas de 1980 y 1990, abrió una conversación importante pero todavía mantuvo una separación conceptual bastante rígida entre ambos términos. Autores como Gerald Newman, John Calmore, Gerald Frug y Richard Briffault exploraron temas como territorialidad, espacio social y discriminación, y aportaron preguntas decisivas sobre la espacialización del poder y la producción jurídica de desigualdades. Sin embargo, como señalan Braverman y sus coautores, esos trabajos no dialogaban de manera sustantiva con la bibliografía sobre producción social del espacio que la geografía humana crítica venía desarrollando. Por eso, aun cuando reconocían la estrecha relación entre derecho y espacio, tendían a tratarlos como campos conceptualmente distintos: a veces trazando una línea clara entre ambos; otras, reconociendo que estaban profundamente entrelazados, pero preservando su diferencia como punto de partida analítico. Véase Irus Braverman *et al.* (eds.), *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*, Stanford, Stanford Law Books, 2014.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Josephine Gillespie escribió un interesante artículo sobre las metodologías de la geografía jurídica: “Challenges in Legal Geography Research Methodologies in Cross-Cultural Settings”, en Tayanah O'Donnell, Daniel F. Robinson y Josephine Gillespie (eds.), *Legal Geography. Perspectives and Methods*, 1º ed., Londres y Nueva York, Routledge, 2020.

⁴⁶ Luke Bennett y Antonia Layard, “Legal Geography: Becoming Spatial Detectives”, *Geography Compass*, 9:7, 2015.

entre complejidad y particularidad, y en una concepción amplia de lo que entendemos por procesos jurídicos⁴⁷. Muchas de las entidades que solemos tratar como realidades previas o extralegales —los hogares, las empresas, las ciudades, los Estados, la ciudadanía, los trabajadoras, el mercado, el dinero, los cuidados— aparecen, en realidad, como configuraciones también jurídicas.

Ahora bien, muchos estudios dentro de la geografía jurídica siguen trabajando con una idea restringida del derecho, entendido principalmente como jurisprudencia y leyes, y lo hacen, además, desde definiciones “oficiales”⁴⁸. Esto constituye una limitación conceptual para las ideas de gobernanza adoptadas en este libro, ya que, cuando se parte de una separación estricta entre derecho y sociedad, se presupone también la existencia de una vida material o de condiciones previas de producción situadas fuera del derecho. Aquí me interesa abandonar esa dicotomía y ver al derecho menos como un conjunto de normas que interviene sobre una realidad externa y más como prácticas que producen materialmente esa realidad, a través de múltiples formas, entre las que se encuentran las normas formales y las prácticas institucionales, pero que no se agota allí. Así es como la geografía jurídica posdisciplinaria adquiere relevancia. Desde esa orientación, el foco está puesto en estudiar prácticas jurídicas de especialización.

En la geografía jurídica posdisciplinaria, derecho y espacio dejan de aparecer como entidades separadas que luego se relacionan y pasan a concebirse como prácticas situadas, corporizadas, contingentes, inestables, producidas a través de técnicas, objetos, lenguajes, documentos y dispositivos específicos. El trabajo de Braverman sobre el derecho como una tecnología “oculta en el espacio” resulta en especial ilustrativo⁴⁹. Ella muestra que una de las herramientas centrales de la gobernanza jurídica reside en la visibilidad, pero que

⁴⁷ David Delaney, “Legal Geography I: Constitutivities, Complexities, and Contingencies”, *Progress in Human Geography*, 39:1, 2015.

⁴⁸ Véase María Victoria Castro, “Estudio preliminar. Derecho, espacio y poder: trayectorias de la geografía legal y su utilidad para el análisis legal”, en *Derecho y geografía: espacio, poder y sistema jurídico*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2020.

⁴⁹ Iru Braverman, “Hidden in Plain View: Legal Geography from a Visual Perspective”, *Culture and Human*, 7:2 L, 2011.

el derecho no siempre gobierna haciéndose visible. Muchas veces opera precisamente a través de su invisibilidad, naturalizando configuraciones espaciales que aparecen como obvias o inevitables⁵⁰. Su pregunta por cómo una determinada “visión legal” traduce configuraciones de poder en producción de espacio es valiosa para analizar la gobernanza del cuidado, ya que, en la actualidad, el derecho argentino no se coloca en el centro de una regulación de cuidados. No obstante, si bien la ley no aparece allí como un texto específico, sí ordena y organiza el fenómeno de modos particulares. Esta observación me permite pensar cómo el cuidado se regula a través de inscribirse en entornos, objetos, recorridos, infraestructuras y rutinas, sin necesariamente presentarse bajo la forma de una ley integral sobre el tema. También es relevante porque uno de los principales fundamentos del enfoque de la “fragmentación” e “integralidad” que usa parte de la literatura del cuidado es que el derecho en Argentina invisibiliza el cuidado. Las ideas de Braverman muestran que la gobernanza de un fenómeno es siempre espacial: cada vez que regula un conjunto de relaciones, el derecho interviene en su despliegue espacial. Esta constatación explica por qué la geografía jurídica es una perspectiva transversal que puede aplicarse a temas tan diversos como los derechos indígenas⁵¹, la migración⁵²,

⁵⁰ Para más información sobre la perspectiva escópica del derecho, véase David Delaney y Päivi Rannila, “In the Eyes of the Law: Stalking and the Legal (Mis) construal of Scopic Relational Spaces”, en Robyn Bartel y Jennifer Carter (eds.), *Handbook on Space, Place and Law*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021.

⁵¹ Véase, por ejemplo, Sean Robertson, “Natives Making Space: The *Softwood Lumber* Dispute and the Legal Geographies of Indigenous Property Rights”, *Geoforum*, 61, 2015; véase también Alexandre Kedar, Ahmad Amara y Oren Yiftachel, *Emptied Lands. A Legal Geography of Bedouin Rights in the Negev*, Redwood City, Stanford University Press, 2020; véase también Nicole Gombay y Marcela Palomino-Schalscha (eds.), *Indigenous Places and Colonial Spaces. The Politics of Intertwined Relations*, 1º ed., Londres y Nueva York, Routledge, 2018.

⁵² Véase, por ejemplo, Jukka Könönen, “Legal Geographies of Irregular Migration: An Outlook on Immigration Detention”, *Population, Space and Place*, 26:5, 2020; véase también Malene H. Jacobsen, “Practical Engagements in Legal Geography: Collaborative Feminist Approaches to Immigration Advocacy in Denmark”, *Area, Royal Geographical Society*, 53:4, 2021.

el concepto de “propiedad privada”⁵³, el planeamiento urbano⁵⁴, la gentrificación⁵⁵ o la marginación de poblaciones vulnerables para el acceso a servicios básicos⁵⁶.

La discusión adquiere un giro adicional al introducir el tiempo en el análisis espacial. Esto es, la idea de que la gobernanza no es solo espacial sino espaciotemporal⁵⁷. En este punto, Mariana Valverde desarrolla su noción de “cronotopos jurídicos” para poder estudiar el espacio y el tiempo juntos, como condiciones básicas de la experiencia humana que el derecho organiza de manera inseparable⁵⁸. Esta idea dialoga con uno de los objetivos de este libro, que no es solo mostrar qué regula el derecho, sino, sobre todo, cómo lo hace. Mi respuesta es que regula todo lo que conocemos, incluso cuando no se refiera explícitamente a ello, y que lo hace espacio-

⁵³ Véase, por ejemplo, Nicholas Blomley, *Unsettling the City. Urban Land and the Politics of Property*, Londres y Nueva York, Routledge, 2004; véase también Sarah Keenan, *Subversive Property. Law and the Production of Spaces of Belonging*, 1^o ed., Londres y Nueva York, Routledge, 2015.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, Nicholas Blomley, *Rights of Passage. Sidewalks and the Regulation of Public Flow*, Londres y Nueva York, Routledge, 2011; véase también Marie-Eve Sylvestre, Nicholas Blomley y Céline Bellot, *Red Zones. Criminal Law and the Territorial Governance of Marginalized People*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2019.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Alexandra Flynn, “Scattered Governance: A Typology for Toronto’s Business Improvement Areas”, en Ronit Levine-Schnur (ed.), *Measuring the Effectiveness of Real Estate Regulation. Interdisciplinary Perspectives*, Nueva York, Springer, 2020.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, Caitlin Neuwelt-Kearns, Tom Baker y Octavia Calder-Dawe, “The Spatial Management of Sex Work: Placing Marginality through Formal and Informal Practices”, en Robyn Bartel y Jennifer Carter (eds.), *Handbook on Space, Place and Law*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing, 2021; véase también Nicholas Blomley, Alexandra Flynn y Marie-Eve Sylvestre, “Governing the Belongings of the Precariously Housed: A Critical Legal Geography”, *Annual Review of Life and Social Science*, 16, 2020; véase también Anne Bonds, “Race and Ethnicity I: Property, Race, and the Carceral State”, *Progress in Human Geography*, 43:3, 2019.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Marie-Eve Sylvestre, Nicholas Blomley y Céline Bellot, *supra*; véase también Lindsay Farmer, “Time and Space in Criminal Law”, *New Criminal Law Review*, 13:2, 2010.

⁵⁸ Mariana Valverde, *Chronotopes of Law. Jurisdiction, Scale and Governance*, Londres y Nueva York, Routledge, 2015.

temporalmente. Por ejemplo, decide quién cuida o qué prestación se otorga, pero también produce de un modo concreto hogares, oficinas, escuelas, centros de primera infancia, calles, vehículos, ritmos cotidianos, trayectos, proximidades y distancias, secuencias, duraciones y esperas.

Esa misma dirección se profundiza con el trabajo de Delaney sobre la “nomósfera”, los “entornos nómicos” y los “nomopaisajes”⁵⁹. A través de estos conceptos, Delaney propone romper otra serie de binomios persistentes, como la asociación del derecho con lo puramente discursivo y del espacio con la pura materialidad, e imagina, en cambio, un entorno constituido por la producción recíproca de lo jurídico y lo socioespacial, junto con las prácticas performativas que producen esa articulación⁶⁰. Los entornos nómicos pueden ser grandes o pequeños, duraderos o efímeros, relativamente estables o en constante movimiento, pero lo importante es que habilitan una manera de pensar cómo la ley, la materialidad, la práctica encarnada y el significado se producen en conjunto. Esta mirada resulta valiosa para el estudio del cuidado infantil porque ilumina cómo el derecho se materializa de forma múltiple y simultánea en diversos ensamblajes cotidianos que incluyen una miríada de relaciones, discursos, cuerpos, objetos, instituciones, infraestructuras y autoridades, entre otros.

Karen Knop y Annelise Riles van un paso más allá e introducen el elemento jurisdiccional. Su argumento muestra que ciertas injusticias históricas⁶¹ poseen una expansión espaciotemporal que impide tratarlas mediante fórmulas simples como su “clausura”. Lo que ellas proponen no es preguntar cómo se “cierran” esas heridas colectivas con relevancia jurídica, sino cuándo y dónde se pueden producir “cierres” y “reaperturas” en jurisdicciones determinadas⁶².

⁵⁹ David Delaney, *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making. Nomospheric Investigations*, 1º ed., Londres y Nueva York, Routledge, 2010, p. 63.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ En particular, las autoras estudian la cuestión relativa a lo que Japón debe hacer para compensar la esclavitud sexual de hasta 200.000 mujeres coreanas por las tropas japonesas durante la Segunda Guerra Mundial.

⁶² Karen Knop y Annelise Riles, “Space, Time, and Historical Injustice: A Feminist Conflict-of-Laws Approach to the ‘Comfort Women’ Agreement”, *Cornell Law Review*, 102:4, 2017.

Las autoras lo formulan como “percibir el tiempo a través del espacio”⁶³. Inspirada por su trabajo, en este libro pongo el foco en la relación estrecha entre procesos de espaciotemporalización y prácticas de jurisdicción o autoridad. Las cuestiones jurídicas adquieren forma según la jurisdicción desde la cual se las enmarca, y eso significa que la producción jurídica del tiempo y el espacio siempre está atravesada por una política jurisdiccional. Este también es un punto fundamental del trabajo de Valverde, y es donde la noción de escala adquiere centralidad⁶⁴.

La escala suele aparecer en la literatura como un concepto autoevidente, o como si simplemente remitiera a niveles jerárquicos de gobierno donde se desenvuelven los fenómenos⁶⁵. Me refiero a lo local, lo nacional y lo global. Sin embargo, ese uso es insuficiente y reproduce una concepción simplificada de la gobernanza. Pensar la escala de manera imbricada con los procesos jurídicos implica verla como una práctica jurisdiccional⁶⁶. Por ende, y como sostiene Valverde, analizar la gobernanza espaciotemporal de un fenómeno exige atender a la dinámica entre escala y jurisdicción⁶⁷. En este libro, uso el ejemplo del proyecto de ley Cuidar en Igualdad para mostrar cómo su competencia y jurisdicción podrían producir el tamaño, el alcance y la estabilidad (relativa) del cuidado como objeto de regu-

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Mariana Valverde, *supra*.

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Stewart Williams, “Space, Scale and Jurisdiction in Health Service Provision for Drug Users: The Legal Geography of a Supervised Injecting Facility”, en Tayanah O'Donnell, Daniel F. Robinson y Josephine Gillespie (eds.), *Legal Geography. Perspectives and Methods*, 1º ed., Londres y Nueva York, Routledge, 2020; Nicholas Blomley, “Performing Property: Making the World”, *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 26:1, (2013); véase también Sarah Blandy y David Sibley, “Law, Boundaries and the Production of Space”, *Social & Legal Studies*, 19:3, 2010.

⁶⁶ En mi tesis doctoral, sostengo que la escala en la disciplina del derecho debería entenderse como la práctica de autoridad que delimita el tamaño, el alcance y la estabilidad de los objetos regulatorios, y por eso las denomino “prácticas de escala jurisdiccional” o “*jurisdictional scaling practices*”, en María Mercedes Cavallo, *Jurisdictional Scaling Practices: A Legal Geography Approach to the Governance of Childcare in Buenos Aires City (dissertation)*, University of Toronto, 2023.

⁶⁷ Mariana Valverde, *supra*.

lación y, por ende, de su(s) actor(es) político(s) feminista(s). Ello se ve con claridad, por ejemplo, en el caso del transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde la autoridad que lo regula es, en última instancia, la que determina su “integridad” siempre contingente.

La geografía jurídica también es útil para estudiar la gobernanza del cuidado infantil en Argentina porque resalta cómo las normas distribuyen tiempos, delimitan lugares, fijan distancias, estructuran accesos y producen, así, las condiciones materiales en las que los arreglos de cuidado ocurren. Es decir, nos habla de la capacidad constitutiva del derecho. Además, una parte importante de la desigualdad que se deriva de la distribución injusta de las responsabilidades de cuidado se expresa precisamente en términos temporales, como muestran las encuestas de uso del tiempo, o espaciales, como muestran los estudios de movilidad. Es decir, la geografía jurídica también nos habla de la capacidad distributiva del derecho.

Pero lo que más me interesa subrayar es que este enfoque permite ver que la regulación del cuidado no se limita a asignar prestaciones o derechos, sino que produce espacialidades y temporalidades concretas, y que esas materializaciones son inevitablemente propias, heterogéneas, múltiples y simultáneas. Dos organizaciones de cuidado que, en abstracto, podrían parecer equivalentes implican mundos muy distintos cuando se observan sus formas de espacialización y temporalización: cambian los cuerpos implicados, sus historias, las infraestructuras, los tiempos de espera, las redes de apoyo, las posibilidades de descanso, las experiencias de crianza y las trayectorias laborales. Por eso, la utilidad de la geografía jurídica para estudiar el cuidado infantil radica, en última instancia, en reconocer la naturaleza diversa y específica de la experiencia humana; tanto producida como distribuida por el derecho. En mi opinión, y a los efectos de este libro, la geografía jurídica nos muestra que una ley integral no resolverá el supuesto problema de la fragmentación, por lo que su justificación debería buscarse en otro lado. La noción de escala me permite explorar esa otra justificación. Su relevancia para la producción geográfica del poder es una puerta para pensar la relación entre la escala de una norma jurídica y el poder de su(s) actor(es) político(s).

3. Los capítulos

En el primer capítulo, examino cómo la literatura sobre cuidados ha pensado históricamente la intervención estatal a partir de tres dimensiones: espacios, tiempo y dinero para cuidar. Esa tríada suele incluir, en el campo del cuidado infantil, la oferta de infraestructura y servicios (como jardines y centros de primera infancia), los regímenes de licencias y las transferencias de ingresos condicionadas. A partir de ese marco, reconstruyo las distintas normas y prácticas jurídicas que en la actualidad regulan el cuidado infantil en Argentina, con especial atención en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), y muestro que esas regulaciones estructuran los acuerdos de cuidado de formas variadas. En concreto, realizo un análisis normativo de los regímenes de empleo público y privado, educación y asistenciales, tanto a nivel nacional como local.

En el segundo capítulo, analizo los efectos distributivos de la gobernanza del cuidado infantil, y pongo el foco en la relación entre los marcos jurídicos y la distribución injusta de las obligaciones del cuidado. La ausencia de servicios de Nivel Inicial para niñas pequeñas, sobre todo con jornada completa, sumada a licencias breves o inexistentes, empujan a resolver gran parte del cuidado infantil mediante arreglos privados, que oscilan entre el mercado y la familia. Los datos que recojo para Argentina y, en particular, para CABA, muestran que esta organización afecta el uso de tiempo de las mujeres y su inserción y permanencia en el mercado laboral. Aquí también introduzco brevemente los datos disponibles en otros países de América Latina.

En el tercer capítulo, disputo la idea, ampliamente extendida, de que la normativa vinculada al cuidado infantil está “fragmentada” y que esa fragmentación es una de las causas centrales de su distribución injusta. Esta lectura suele venir acompañada por la propuesta de una ley “integral” de cuidados, presentada como la respuesta preferida para corregir tanto la dispersión normativa como la desigualdad de género y social que se produciría en consecuencia. Mi argumento es que la integralidad de una política no garantiza la corresponsabilidad, y que, de hecho, la evidencia comparada sugiere que una distribución más justa depende de la

transformación de los roles de género dentro del hogar y de la existencia de servicios accesibles, asequibles y disponibles, con amplia cobertura etaria y horaria. No hay evidencia sobre la vinculación de la corresponsabilidad con un modelo regulatorio integral. En este capítulo analizo, en particular, los datos disponibles en Uruguay, que desde 2015 posee una ley integral de cuidados.

En el cuarto capítulo, profundizo esa crítica desde un plano más conceptual y problematizo otro presupuesto que subyace a la oposición entre fragmentación e integralidad: la idea de que los objetos regulatorios poseen una suerte de integridad extralegal previa, sobre la cual el derecho actuaría, ya sea reconociéndola comprensivamente o fragmentándola. Frente a ello, sostengo que los objetos de regulación no existen por fuera de los marcos jurídicos y de las prácticas que los delimitan y materializan, por lo que abordar la ley a través de esas narrativas es un error. Así, hago un argumento ontológico al sostener que las prácticas y normas jurídicas no constituyen distintas perspectivas sobre un mismo objeto, sino que producen objetos regulatorios diferentes. El cuidado, entonces, no es una realidad unificada que el derecho vendría luego a regular mejor o peor, sino productos contingentes de las múltiples delimitaciones normativas y sus respectivas prácticas. En concreto, utilizo ejemplos sobre la regulación de la movilidad en el AMBA, los espacios para la primera infancia, la jurisprudencia de CABA y la educación secundaria.

En el último capítulo, exploro la intuición a la que me referí al comienzo de esta introducción. Mi hipótesis es que la “integralidad” podría ampliar la capacidad del(los) feminismo(s) para disputar recursos y significados en la esfera pública. Bajo esa lógica, se impulsa una ley nacional que regule en simultáneo servicios, tiempo y dinero para cuidar y que se dirija a varios grupos de sujetos prioritarios, lo que podría producir un mayor alcance del actor político. Asimismo, se impulsa que la ley articule múltiples jurisdicciones y normativas, como educación, empleo, salud, subsidios, transporte e impuestos, lo que contribuiría a la estabilidad del actor. En otras palabras, sostengo que la integralidad podría pensarse como una tecnología de poder o, usando un lenguaje de geografía jurídica, una tecnología de escala para el (los) actor(es) feminista(s).

4. Aclaraciones metodológicas y políticas

Como dije en los agradecimientos, este libro es una adaptación de mi tesis doctoral *Jurisdictional Scaling Practices: A Legal Geography Approach to the Governance of Childcare in Buenos Aires City*, defendida en la Universidad de Toronto en diciembre de 2022. Su versión en español implicó una profunda reestructuración, incorporando además una actualización sustancial de los datos y las normativas modificadas desde entonces. En algunos pasajes, simplifiqué aspectos teóricos del argumento original (sobre todo en relación con la teoría de la escala) para incrementar el alcance del texto a un público no especializado.

Asimismo, quiero detenerme en la decisión de situar esta investigación en una escala local y, más específicamente, en CABA. Aunque la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado infantil atraviesa todo el país, sus manifestaciones concretas difieren mucho entre jurisdicciones. Las profundas disparidades en los indicadores de desarrollo, sumadas a la heterogeneidad de los marcos jurídicos y la provisión de servicios en cada provincia, hacen difícil abordar el problema a nivel nacional sin aplanar el análisis. Concentrarme en una jurisdicción, que además conozco bien porque vivo y trabajo allí, me permitió desglosar la interacción de las normas nacionales con las locales, entender cómo funcionan sus instituciones y reconstruir con más detalle las formas que asume la gobernanza del cuidado infantil.

También corresponde aclarar que la evidencia que utilizo surge de fuentes oficiales, procesamiento propios y solicitud de datos puntuales vía correo electrónico a algunas oficinas del Gobierno (cuando la información no estaba disponible *online*). Asimismo, recojo y repaso investigaciones cuantitativas y cualitativas producidas por académicas y especialistas del campo de los cuidados y la educación⁶⁸. Resta aclarar que no llevé adelante entrevistas

⁶⁸ Las fuentes más importantes que utilizan son: *Encuesta nacional sobre la estructura social* (ENES-Pisac); encuestas de uso del tiempo; *Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes* (EANNA) y *Encuesta anual de hogares*. Su trabajo cualitativo consiste a menudo en entrevistas realizadas en el contexto de

formales, más allá de conversaciones aisladas con distintxs actorxs en diferentes momentos de la investigación.

Por último, quiero decir unas palabras sobre mi propia posición. Luego de defender mi tesis doctoral en 2022, creí que no era conveniente publicar un libro que pudiera leerse como perjudicial para la agenda de cuidados. Me interesaba más que se aprobara *Cuidar en Igualdad* —después de todo, ninguna ley es perfecta—, y luego trabajar en su implementación de la mejor manera posible, en cada provincia. Pero eso no pasó. Y, si bien es lamentable, también es una oportunidad para discutir los presupuestos del sentido común feminista sobre el tema. Es importante para mí contar este recorrido porque creo que ilustra una vacilación bien humana entre adoptar una posición alineada con un movimiento político del que nos sentimos parte o insistir en disputar algunas ideas, aunque generen desacuerdos. Mi crítica a las nociones de fragmentación e integridad que aparecen en parte de la literatura de cuidados de ningún modo desconoce el trabajo pionero que esas autoras han realizado, logrando no solo que se reconozca el derecho humano al cuidado, sino también que se introduzcan herramientas metodológicas como las encuestas de uso del tiempo, que lograron documentar la crisis, mostrar su centralidad en la vida de las mujeres, instalarla en la agenda pública y elaborar respuestas regulatorias. Mi intervención es posible gracias a ellas y dialoga en sus propios términos.

proyectos más amplios, a veces asociados con ONG u organismos estatales e internacionales.