Este documento es resultado del trabajo institucional con académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y aunque en un inicio de la Alianza se trabajó con estas últimas, el documento que aquí se presenta no ha sido consensado con ellas.

Rumbo a una propuesta de Estrategia Nacional para el Cuidado en México

ONU MUJERES - INMUJERES

ÍNDICE

I.	Introducción	3
II.	Antecedentes y marco normativo relacionado con el cuidado	8
III.	Principales recomendaciones internacionales en relación	
	con el cuidado	16
IV.	Marco conceptual sobre el cuidado	19
V.	Definición de la problemática y justificación	24
	A) Las transiciones demográfica y epidemiológica	26
	B) El cuidado en México: la realidad en cifras	30
	C) ¿Por qué es necesaria una Estrategia Nacional para el Cuidado	
	en México?	32
VI.	Elementos a retomar de otras experiencias para el desarrollo	
	de una Estrategia Nacional para el Cuidado en México	37
	A) La experiencia Uruguay en el tema del cuidado: identificando	
	elementos que se pueden trasladar a una Estrategia Nacional	
	para el Cuidado en México.	37
	B) La experiencia de la Ciudad de México en el tema	
	del cuidado: identificando elementos que se pueden trasladar	
	a una Estrategia Nacional.	39
	C) La Red de Cuidados en México	41
VII.	Mapeo de programas nacionales relacionados con el cuidado	42
VIII.	Objetivos de la Estrategia Nacional para el Cuidado (ENAC)	45
IX.	Mecanismos de coordinación interinstitucional	48
X.	Monitoreo y Evaluación	48
	A) Definición de indicadores	48
	B) Mecanismos de evaluación	48
Reference	ias	50
Acrónimo	OS .	53
ANEXO	(Maneo de programas federales)	54

I. Introducción

Las necesidades de cuidado de las personas se transforman a lo largo de las diferentes etapas de la vida, por esta razón, su análisis debe ser abordado desde múltiples perspectivas, por un lado, una multidimensional que considere a las necesidades físicas, materiales y emocionales de las personas que reciben el cuidado, y por el otro, desde la perspectiva de las personas que proveen los cuidados que en su mayoría son mujeres (INMUJERES, 2017). Las políticas para el cuidado representan un medio para promover la autonomía y el ejercicio de derechos de las personas que proveen el cuidado y de las que lo reciben, ya sea que cuenten con necesidades de cuidado temporales (niñas, niños, adolescentes, personas mayores, personas enfermas) o permanentes (discapacidad) (Haas, 2017).

Este documento se presenta desde un enfoque de política pública en torno al cuidado, enfatizando la responsabilidad del Estado en relación con este tema. El tema del cuidado debe de posicionarse en la agenda pública ya que si no hay avances en el tema del cuidado, se obstaculiza el desarrollo de otros aspectos de la política pública. Existen diferentes aristas desde las cuales se puede abordar el tema. Para efectos de este trabajo, se hace énfasis en el enfoque del cuidado como un derecho y como un elemento fundamental para el desarrollo. Al no contar con una política pública de cuidado se vulneran los derechos de las personas.

El cuidado es un derecho humano cuyo ejercicio debe sustentarse en la igualdad de género, lo que implica una nueva organización entre Estado, familias, comunidad y el sector privado. El efecto mayor de la pobreza en los hogares se vincula con la vulneración de derechos como el derecho a la salud, a la nutrición, a una educación de calidad, a una vivienda digna y al derecho a los cuidados adecuados por parte de la familia y las instituciones sociales, entre otros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016). Dichos derechos que incluyen el cuidado, requieren una particular protección del Estado ya que son esenciales para lograr el disfrute de todos los demás derechos.

El cuidado es un tema amplio y complejo, que cuenta con diferentes aproximaciones. Sin embargo, un común denominador de las diferentes aproximaciones

apunta a que el cuidado ha recaído de manera desproporcional en las mujeres. Una política de cuidado debe de ser para todas las personas. Todas las personas requieren cuidado, aunque existen grupos particulares como niñas, niños, adolescentes, personas mayores y personas con alguna discapacidad, hacia los cuales se dirigen generalmente los servicios de cuidado. Existen también personas que cuidan de manera remunerada y las que lo hacen en forma de trabajo no remunerado. El cuidado representa un conjunto de actividades para la reproducción social e implican un trabajo que tiene un valor y un costo. Para efectos de este documento nos centraremos en los trabajos de cuidado.

Una de las problemáticas del cuidado radica en la distribución desigual del mismo, tanto entre el Estado, las familias y el mercado como entre hombres y mujeres. Considerando que el cuidado se asigna casi exclusivamente y por ende, de manera desproporcionada a las mujeres, éste se convierte en una limitante para su participación laboral y limita sus posibilidades de uso del tiempo. El cuidado generalmente se proporciona dentro de las familias en forma de trabajo no remunerado, el cual debe ser reconocido y redistribuido para lograr la igualdad de género (Folbre, 2015). Es importante mencionar que las desigualdades entre mujeres y hombres tienen consecuencias no sólo morales y éticas sino también económicas. Por ejemplo, el reducir las desigualdades entre mujeres y hombres en la participación laboral en México repercutiría directamente en la economía nacional, particularmente en el PIB per cápita (OCDE, 2017).

Es una realidad que las mujeres mexicanas realizan más de tres cuartas partes de todas las tareas domésticas y de cuidado (de niñas, niños, personas con discapacidad, enfermos y personas mayores) sin remuneración, lo cual representa una de las cargas más altas de todos los países de la OCDE. Lo anterior representa una barrera para el acceso al mercado laboral, pero al mismo tiempo, esta barrera no solo restringe a las mujeres en su acceso al empleo si no las posibilidades de autonomía en un sentido más amplio, ya que repercute directamente en el uso de su tiempo, ya sea para trabajo, estudio, tiempo libre ó cualquier actividad a la que decida dedicar sus horas.

La división sexual del trabajo se encuentra arraigada en las estructuras económicas

y sociales. El cuidado, al ser un elemento para la reproducción social debe de considerarse en el centro de las políticas económicas. Al pensar en una *Estrategia Nacional para el Cuidado* es imperativo abordar particularmente el tema estructural del mercado laboral y las desigualdades existentes dentro del mismo. Una consecuencia secundaria de la actual división sexual del trabajo del hogar y de cuidados es que los hombres no tengan acceso a opciones para cuidar si es que así lo desean. Un ejemplo concreto son las licencias de paternidad, las cuales son mucho menores a las de las mujeres; y las guarderías, que hasta hace poco sólo se reconocían como prestación de las madres trabajadoras (gracias a la resolución por disposición 8 de 2015 del CONAPRED contra el IMSS y el ISSSTE, ahora se reconoce como derecho de los hombres trabajadores en ambas instituciones).

Es claro que además de las desigualdades de género en los cuidados, existe una marcada desigualdad entre los diferentes estratos sociales que vincula directamente al cuidado con la inclusión social (Orozco, 2017). Las desigualdades sociales, entre ellas, la pobreza, exacerba la problemática del cuidado ya que se conjugan los aspectos de pobreza de tiempo, pobreza de ingresos, informalidad en el empleo y falta de acceso a beneficios de seguridad social (como servicios de cuidado). En México la tasa de informalidad laboral es de 57.2 por ciento de la población ocupada (INEGI, 2016). En particular, las mujeres pobres son las más vulnerables, siendo el cuidado un elemento que impacta directamente en su autonomía económica. Por otro lado es importante mencionar la importancia de las redes informales de cuidado como respuesta a la insuficiencia de las políticas públicas (Orozco, 2017).

Otro de los desafíos centrales en torno al cuidado en México es mejorar la calidad y enfrentar la baja accesibilidad que afectan los derechos tanto de las personas que reciben como las que proveen los cuidados (CIDE, 2017). El cuidado es un tema que no solamente se enfoca en el tiempo (horas dedicadas al cuidado) sino también en la calidad. Asimismo, es necesario desarrollar medidas para reducir la carga de trabajo no remunerado a través de servicios de cuidado infantil, licencias parentales e inversiones en infraestructura, que pueden aumentar la capacidad de elegir cómo usar su tiempo y la disponibilidad de las mujeres para participar en el en trabajo remunerado (ONU Mujeres, 2015).

Un aspecto fundamental relacionado con el cuidado son las transiciones tanto demográfica como epidemiológica, las cuales plantean nuevos retos en torno al tema. Las principales tendencias demográficas en el país y en la región se refieren a una franca disminución de la fecundidad y un aumento en la esperanza de vida. Este descenso continuo de la fecundidad, unido a un aumento sostenido de la esperanza de vida, ha dado inicio a un proceso de envejecimiento progresivo de la población de la región. Asimismo, las tasas de participación laboral de las mujeres han aumentado. Este hecho es necesario relacionarlo con el incremento en el nivel educativo de las mujeres y plantear los escenarios posibles en relación al comportamiento de las mujeres y de la sociedad en relación a la provisión del cuidado en el futuro.

La estrategia de gobierno de la presente Administración en México reconoce la importancia de la redistribución del tiempo y del trabajo entre la vida familiar y laboral, así como de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Debido a lo anterior, y tomando en cuenta los retos presentes y futuros que presentan las transiciones demográfica y epidemiológica en el país, este documento pretende sentar las bases para desarrollar una Estrategia Nacional para el Cuidado (ENAC), la cual ha sido enriquecida y seguirá alimentándose de los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y las mismas instituciones de gobierno.

Este trabajo es progresivo y representa un primer paso para avanzar en el tema del cuidado en el país. Existen muchos avances en cuanto al tema de generación de información estadística en el tema de trabajo no remunerado y el cuidado (como las Encuestas de Uso del Tiempo y las Cuentas Satélite). Sin embargo, una vez que se cuenta con los datos que visibilizan la importancia del tema en México, ahora es necesario tomar pasos hacia adelante encaminados a generar una política pública integral.

La ENAC debe anclarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en la Agenda 2030, particularmente en el ODS 5 para lograr una concepción integral del empoderamiento económico de las mujeres y su interrelación estrecha con los sistemas de cuidados. Lo anterior se encuentra indicado específicamente en las metas del ODS 5

relacionadas con reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, infraestructuras y la formulación de políticas de protección social; promover la responsabilidad compartida en el hogar y la familiar; emprender reformas que otorguen a la mujer el derecho en condiciones de igualdad a los recursos económicos y adoptar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Dentro de este trabajo se presenta un mapeo de programas relacionados con el cuidado (ya sea directa o indirectamente). Es importante mencionar el mandato que tienen las instituciones gubernamentales para incorporar la perspectiva de género sus programas, lo cual se establece en los *Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las* Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales. El ejercicio del mapeo de programas federales constituye un elemento fundamental en la elaboración la ENAC dentro del cual las instituciones federales puedan revisar las Reglas de Operación de sus programas, analizar si se refuerzan ó no los roles entre mujeres y hombres en relación con el cuidado; explorar si existen acciones afirmativas a favor de las mujeres y su uso del tiempo; si existen reglas que obstaculizan el tema del cuidado y finalmente, se puede plantear cómo abonar a una Estrategia Nacional para el Cuidado. Cabe señalar que el mapeo de programas federales que se realiza es tan solo un escalón para visualizar la situación de los programas públicos que se relacionan de manera directa ó indirecta con el cuidado. Una Estrategia Nacional para el Cuidado, va más allá de los servicios y de una articulación de los programas federales. Sin embargo, el mapeo constituye un paso para avanzar en el tema.

En este documento se presenta en primer término los antecedentes que se refieren a los compromisos internacionales y nacionales; el anclaje normativo relacionado con el cuidado y las principales recomendaciones internacionales sobre el tema. A continuación se presenta el marco conceptual sobre el cuidado; la definición de la problemática y justificación presentando un panorama sobre el cuidado en México y datos sobre las transiciones demográfica y epidemiológica. Enseguida se presenta una sección

experiencias sobre el trabajo relacionado al cuidado que se ha realizado tanto de la Ciudad de México como en Uruguay. Posteriormente se incluye el mapeo de programas nacionales relacionados al cuidado mencionado arriba y finalmente se plantean aproximaciones iniciales en cuanto a los objetivos, líneas de acción y actividades de una *Estrategia Nacional para el Cuidado*, así como sus mecanismos de coordinación institucional, de monitoreo y evaluación.

II. Antecedentes y marco normativo relacionado con el cuidado

El 27 de septiembre de 2015, dentro de la Reunión de Líderes Mundiales sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, celebrada en Nueva York en la sede las Naciones Unidas, el Presidente de México pronunció unas palabras en las cuales afirma que el desarrollo sostenido del mundo sólo podrá alcanzarse si las mujeres y los hombres cuentan con las mismas oportunidades para trabajar, estudiar, participar en la toma de decisiones y cuidar su salud. En este compromiso, el Gobierno de México menciona que en el país 'se promoverá una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres para mejorar la distribución de la carga de trabajo en el hogar, e intensificaremos las acciones para prevenir el embarazo en adolescentes y reducir la mortalidad materna'. Es a partir de este compromiso presidencial, aunado a los diferentes compromisos internacionales que el Gobierno de México ha suscrito en materia de igualdad de género), que se genera el planteamiento de una *Estrategia Nacional para el Cuidado*.

La Estrategia Nacional para el Cuidado debe estar anclada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente al Objetivo 5 'Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas' (Naciones Unidas, 2015) como se menciona en la Introducción de este trabajo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan retos para los gobiernos en cuanto a su cumplimiento en términos de planeación e implementación. Por lo anterior, es necesario definir mecanismos que permitan identificar las asignaciones presupuestarias vinculadas con la Agenda 2030. En relación con lo anterior, en México, el Comité Técnico Especializado de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han desarrollado los

Lineamientos para el Proceso de Programación Presupuestara para el Ejercicio Fiscal 2018, vinculando el Presupuesto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Adicionalmente, las Recomendaciones Generales del Comité de la CEDAW a México señalan lo siguiente: la Recomendación General no. 16 indica que el trabajo no remunerado constituye una forma de explotación de las mujeres y niñas. Por su parte, la Recomendación General no. 17 que señala la importancia de cuantificar y generar estadísticas sobre el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres y su reconocimiento en la contabilidad nacional.

Por otro lado, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 plantea que se requieren políticas públicas que respondan a las demandas de cuidado de personas con algún nivel de dependencia y que consideren de manera explícita los derechos de las cuidadoras, ya sean remuneradas o no. Esta estrategia propone, entre otras medidas, armonizar la normativa a nivel regional teniendo en cuenta los derechos humanos de las mujeres, y evaluar los efectos de la legislación y las políticas que se adoptan, a fin de responder a fenómenos de carácter transnacional como las cadenas globales de cuidados.

México es uno de los fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto, dentro de la cual se ha presentado un Plan de Acción 2016-2018 que contempla como uno de sus ejes temáticos la Igualdad de Género. Una Estrategia Nacional para el Cuidado encaminaría los esfuerzos para lograr las metas planteadas en este plan de acción que apuntan a la creación de un Sistema Nacional de Cuidados con la participación activa de la ciudadanía cuyo objetivo sea impulsar la corresponsabilidad social en los trabajos de cuidados (familia, comunidad, mercado y Estado) para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, a través de la articulación de políticas, infraestructura y servicios en esta materia.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres plantea en su Art.17 el establecimiento de medidas que aseguren la corresponsabilidad en el trabajo y la vida personal y familiar de las mujeres y hombres. Por su parte, el Programa Nacional para la

Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018 dentro de sus Objetivos Transversales 3 y 4, plantea como estrategias impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado; e impulsar políticas que compensen a las mujeres en relación al trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que realizan en los hogares. Particularmente, el Objetivo 4 contiene dos líneas identificadas como relevantes para el tema de cuidado son la capacitación para el autocuidado y las Escuelas de Tiempo completo en todo el territorio nacional. Por su parte, el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 (PRONAID) plantea entre sus líneas de acción el fortalecimiento de la infraestructura y servicios de cuidado para personas mayores; la ampliación del modelo y oferta de servicios para la infancia con perspectiva de género; el desarrollo de políticas de conciliación laboral y personal y el fomento de iniciativas para prevenir la discriminación a madres adolescentes y garantizar su acceso a servicios públicos de cuidado.

Es importante mencionar la relevancia de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación impulsada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), como una ruta para lograr una transformación real en la práctica. Esta Norma Mexicana aborda aspectos del cuidado como licencias de maternidad; licencias de paternidad; oferta complementaria de cuidado de menores para el personal, dirigido a madres y padres o tutores/as y medidas para cuidados a dependientes y terceros. La Norma es un mecanismo de adopción voluntaria para reconocer a los centros de trabajo que cuentan con prácticas en esta materia que favorezcan el desarrollo integral de las y los trabajadores. Esta certificación está dirigida a todos los centros de trabajo públicos, privados y sociales establecidos en la República Mexicana, de cualquier tamaño, sector o actividad y tiene una gran relevancia en cuanto a políticas de liberación de tiempo de las mujeres y de desarrollo de corresponsabilidad en torno al cuidado. Un paso fundamental para avanzar en la igualdad de género y abonar a la

Estrategia Nacional para el Cuidado implica que la Norma sea de carácter obligatorio y no voluntario (NOM en lugar de NMX¹).

Una de las estrategias clave para avanzar en el empoderamiento económico de las mujeres en la región de acuerdo con ONU Mujeres (2015) es: 'reconocer, reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados'. Es indudable que en la región se ha avanzado en visibilizar la contribución de la economía del cuidado a través de mecanismos como las encuestas de uso del tiempo y cuentas satélite. Sin embargo, todavía es uno de los retos incorporar de manera estratégica estos datos al diseño de las políticas públicas. Entre las medidas que propone ONU Mujeres (2017) para la región se encuentra la formulación de estrategias nacionales de cuidados integrales a través de procesos participativos. Particularmente, cuando la pobreza de tiempo y la pobreza monetaria se unen, se da un círculo vicioso para el cual se requieren políticas dedicadas a promover la autonomía económica de las mujeres. La carga de trabajo no remunerado, particularmente de cuidado que tienen las mujeres les dificulta su acceso al mercado laboral y por ende, su capacidad de generar ingresos para salir de la situación de pobreza (Rico y Robles, 2016).

El reto ahora consiste en traducir los acuerdos internacionales en políticas nacionales. Existen todavía retos pendientes en cuanto a compromisos internacionales sobre el tema como la ratificación por parte de México de los Convenios de la 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad y el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹ La diferencia entre las NOM y las NMX es que las primeras son de carácter obligatorio, mientras que las segundas son recomendaciones.

Este documento es resultado del trabajo institucional con académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y aunque en un inicio de la Alianza se trabajó con estas últimas, el documento que aquí se presenta no ha sido consensado con ellas.

Tabla 1. Anclaje normativo sobre el cuidado

Compromiso	Descripción/Objetivos	Contenido
Cumbre de Igualdad de Género Empoderamiento de Mujeres: Un Compromiso para la Acción	Presidencia de la República. 27 de septiembre de 2015	'Se promoverá una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres para mejorar la distribución de la carga de trabajo en el hogar, e intensificaremos las acciones para prevenir el embarazo en adolescentes y reducir la mortalidad materna'.
Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS)	El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda para el desarrollo sostenible.	Dentro del Objetivo 5 se encuentran metas relacionadas al reconocimiento y valoración de los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante 'la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia'.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1979	La Convención tiene como finalidad eliminar efectivamente todas las formas de discriminación contra la mujer, obligando a los estados a reformar las leyes con tal fin y discutir sobre la discriminación en el mundo.	Artículo 11 A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.

Compromiso	Descripción/Objetivos	Contenido
Observaciones del Comité de la CEDAW a México	Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres 1998	382.El Comité acoge con satisfacción la iniciativa del Gobierno de México de crear un sistema de información, documentación e investigación sobre la situación de las mujeres y lo considera una importante herramienta para la elaboración de mejores políticas de igualdad, incluso para reflejar el trabajo no remunerado de las mujeres. 397.El Comité destaca la falta de acceso a servicios de cuidado de niños y ancianos. 398.El Comité considera que son insuficientes las políticas de promoción de la igualdad en el seno de la familia, ya que es en la familia donde se perpetúan los papeles estereotipados debido a tradiciones profundamente arraigadas sobre la superioridad de los hombres.
Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030.	Manifiesta que se requieren políticas públicas que respondan a las demandas de cuidado de personas con algún nivel de dependencia y que consideren de manera explícita los derechos de las cuidadoras, ya sean remuneradas o no.	Implementar estudios de impacto de género de las políticas fiscales antes y después de su aplicación, asegurando que estas no tengan un efecto negativo explícito o implícito sobre la igualdad de género, los derechos y la autonomía de las mujeres, por ejemplo, en la sobrecarga del trabajo no remunerado y de cuidados o en los niveles de pobreza de las mujeres.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. 2006	Tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado.	Art. 17 VIII. El establecimiento de medidas que aseguren la corresponsabilidad en el trabajo y la vida personal y familiar de las mujeres y hombres.

Compromiso	Descripción/Objetivos	Contenido
Ley de Planeación	Publicada en 1983, Última reforma publicada DOF 28-11-2016.	Art. 2 III La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población; Artículo 80 Los Secretarios de Estado al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en
Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018	- Impulsar políticas tendientes a incrementar la colaboración de los hombres en el cuidado de su descendencia y de las personas adultas mayoresFortalecimiento de la infraestructura de guarderías o el fomento de modalidades flexibles pueden incrementar la participación de las mujeres en la fuerza laboral.	mujeres y hombres. Estrategia III. Perspectiva de Género. Líneas de acción - Fomentar políticas dirigidas a los hombres que favorezcan su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar. - Diseñar, aplicar y promover políticas y servicios de apoyo a la familia, incluyendo servicios asequibles, accesibles y de calidad, para el cuidado de infantes y otros familiares que requieren atención.

Compromiso	Descripción/Objetivos	Contenido
PROIGUALDAD 2013 – 2018	Objetivo transversal 3: Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad. Estrategia 3.5 Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado. Estrategia 3.7 Impulsar políticas que compensen a las mujeres en relación al trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que realizan en los hogares.	3.1.6 Ofrecer incentivos a las empresas que provean servicios de cuidado infantil a sus trabajadoras y trabajadores. 3.5.1 Impulsar la ratificación del Convenio 156 de la OIT. 3.5.2 Impulsar la conformación de empresas sociales que brinden servicios de cuidado con esquemas mixtos de trabajo. 3.5.3 Fomentar el crecimiento de los servicios de guarderías y centros de cuidado para dependientes, con horario extendido. 3.5.4 Impulsar la creación de casas de día para discapacitados, ancianos y enfermos crónicos, en el sector social y en la asistencia privada. 3.5.5 Fomentar la expedición de licencias de paternidad. 3.5.6 Difundir en los centros de trabajo los derechos de los varones a licencias de paternidad y sus responsabilidades domésticas y de cuidados. 3.5.7 Promover esquemas y horarios de trabajo que faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familia. 3.7.1 Promover los acuerdos del Consenso de Brasilia sobre reconocimiento del valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado. 3.7.2 Promover políticas y campañas que posibiliten la corresponsabilidad familiar en el ámbito privado. 3.7.3 Promover programas concurrentes de infraestructura y equipamiento de vivienda para hogares con jefatura femenina en municipios prioritarios. 3.7.4 Generar programas que incentiven la asistencia a la escuela de mujeres adolescentes y jóvenes dedicados al trabajo doméstico no remunerado. 3.7.5 Consolidar la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo. 3.7.1 Generar estadísticas con perspectiva de género sobre el

Fuente: Elaboración propia con información oficial.

Este documento es resultado del trabajo institucional con académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y aunque en un inicio de la Alianza se trabajó con estas últimas, el documento que aquí se presenta no ha sido consensado con ellas.

III. Principales recomendaciones internacionales en relación con el cuidado

En términos generales, las recomendaciones internacionales de cuidado apuntan a aumentar las inversiones en infraestructura básica (como instalaciones sanitarias y de abastecimiento de agua); fortalecer los servicios sociales básicos (como la educación y la salud) que constituyen un nicho de empleo muy importante para las mujeres; asegurar la participación en la formulación de políticas de los cuidadores y cuidadoras; proporcionar servicios de cuidado infantil y de personas mayores accesibles, asequibles y de calidad; promover un sistema integral de licencias remuneradas de maternidad, paternidad y parentales para todos los trabajadores y trabajadoras incluyendo informales y la introducción de créditos en el sistema de pensiones por las tareas de cuidado para compensar la pérdida de contribuciones sociales durante los períodos de inactividad laboral debido a la atención de personas dependientes (ONU Mujeres, 2015).

Por su parte, el Panel de Alto Nivel sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas (2016) recomienda invertir en servicios de cuidado de calidad y trabajos de cuidado decentes tanto en hogares como instituciones; invertir públicamente en infraestructura básica como agua y energía; aumentar el apoyo tanto a los servicios con calidad de cuidado de niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad como a los trabajos de cuidado decentes; trabajar para cambiar las normas relacionadas con la división laboral de género; otorgar beneficios de paternidad y maternidad y arreglos labores flexibles; reconocer a las empresas que implementan buenas prácticas para la igualdad de género y acuerdos de flexibilidad laboral y explorar nuevas formas para apoyar la responsabilidad equitativa de cuidado de las personas ancianas, enfermas y discapacitadas.

Particularmente para México, la OCDE (2017) recomienda otorgar semanas adicionales de licencia por maternidad y más de los cinco días actuales de licencia por paternidad; promover la participación compartida en las responsabilidades familiares y laborales entre hombres y mujeres y atender los retos estructurales del mercado laboral y las largas jornadas de trabajo permitiendo arreglos flexibles en el trabajo, entre otras. Uno

de los grandes temas pendientes en la agenda internacional en relación con el trabajo no remunerado y del cuidado es la ratificación por parte de México de los Convenios de la 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares; el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad y el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Recuadro 1. Principales recomendaciones internacionales relacionadas con el cuidado.

Recomendaciones internacionales de ONU Mujeres:

- Aumentar las inversiones en infraestructura básica (como instalaciones sanitarias y agua);
- Fortalecer los servicios sociales básicos (como la educación y la salud);
- Asegurar la participación en la formulación de políticas de los cuidadores y cuidadoras;
- Proporcionar servicios de cuidado infantil y de personas mayores accesibles, asequibles y de calidad;
- Promover un sistema integral de licencias remuneradas de maternidad, paternidad y parentales para todos los trabajadores.

Recomendaciones para México de la OCDE:

- Otorgar semanas adicionales de licencia por maternidad y más de los cinco días actuales de licencia por paternidad;
- Promover la participación compartida en las responsabilidades familiares y laborales entre hombres y mujeres;
- Atender los retos estructurales del mercado laboral y las largas jornadas de trabajo permitiendo arreglos flexibles en el trabajo, entre otras.

Fuente: ONU Mujeres (2017) y OCDE (2017)

Este documento es resultado del trabajo institucional con académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y aunque en un inicio de la Alianza se trabajó con estas últimas, el documento que aquí se presenta no ha sido consensado con ellas.

IV. Marco conceptual sobre el cuidado

Como se mencionó en el apartado de Introducción, el cuidado es un derecho humano, y a su vez, es un catalizador para el ejercicio de otros derechos como la salud, la educación y la seguridad social. El cuidado, al ser reconocido como un derecho, implica que el Estado tiene la obligación de garantizarlo para todas las personas. De la misma manera, Pautassi (2007) afirma que el Estado tiene obligaciones positivas y negativas que se desprenden del derecho al cuidado. Las *obligaciones positivas* incluyen proveer los medios para poder cuidar y que el cuidado sea para todas las personas (no para grupos reducidos, por ejemplo, acceso a servicios de cuidado relacionados con el empleo). Por su parte, las *obligaciones negativas* incluyen 'no entorpecer los servicios de guarderías infantiles, no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud' (Pautassi, 2014: 18).

El cuidado debe ser para todas las personas, pues todas de alguna manera requieren cuidado. Sin embargo, hay grupos particulares a los que se enfocan los programas que se analizarán en este trabajo que son niñas, niños, personas mayores y con alguna discapacidad. Al mismo, tiempo, es importante señalar que el cuidado se refiere tanto a las personas que lo reciben, como a las personas que lo proveen (de manera remunerada ó de manera no remunerada) que en su mayoría son mujeres.

La mayor parte del trabajo doméstico no remunerado es realizado por mujeres, aportando 77.2 de cada 100 horas de labores en casa entre las que se encuentran las labores de cuidado (INEGI, 2017). Por otra parte, dentro del trabajo doméstico remunerado en México se encuentran alrededor de 2.4 millones de personas de las cuales el 90 por ciento son mujeres (INEGI, 2017). El trabajo doméstico remunerado se caracteriza por la vulnerabilidad y desprotección, incluyendo salarios bajos y falta de acceso a seguridad social de las personas que desempeñan esta actividad. La Encuesta Nacional de Empleo refleja que en el primer trimestre de 2017, siete de cada 10 personas trabajando en este sector no cuentan con prestaciones de acceso a instituciones de salud.

De acuerdo a Carrasco (2003) no es posible pensar en la reproducción de las sociedades y en su bienestar sin que existan dinámicas, prácticas y relaciones creadas bajo el concepto del cuidado. Por su parte, Durán (2014) señala que existen problemas conceptuales y metodológicos en cuanto al término cuidado. La autora indica que en español la palabra *cuidado* deriva de la voz latina cogitare, pensar. Durán señala que el cuidado es definido por el Diccionario de la Lengua Española en primera acepción como "poner diligencia, atención y solicitud en la ejecución de una cosa"; en la segunda, como "asistir, guardar, conservar", y cita como ejemplos "cuidar a un enfermo, la casa, la ropa".

Como es bien sabido, existen diversas aproximaciones al tema del cuidado. Sin embargo, para efectos de este trabajo, el cuidado se conceptualizará como un derecho y como un elemento fundamental para el desarrollo, enfocándose particularmente en el trabajo de cuidados. Se utilizará la definición propuesta dentro del *Plan Estratégico del Cuidado para la Ciudad de México: Propuesta de Creación del Sistema de Cuidados de la Ciudad de México y su Marco Normativo*² que señala:

Cuidado: Comprende el conjunto de actividades encaminadas a garantizar la reproducción cotidiana de las condiciones de vida que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio, abarca tanto el cuidado material que implica un trabajo, como el cuidado psicológico que implica un vínculo afectivo y con valor económico.

Una vez definido el concepto de *cuidado*, podemos mencionar que la economía del cuidado abarca el cuidado material que implica un trabajo, el cuidado económico. García (2016) afirma que la economía del cuidado se refiere a todas las actividades que son necesarias para la reproducción social; dichas actividades incluyen el cuidado de otras

19

² http://ces.cdmx.gob.mx/storage/app/media/SISTEMADECUIDADOSDELACDMX.pdf

personas como niñas, niños, jóvenes, personas mayores, enfermas, o con alguna discapacidad y también el autocuidado (García, 2016).

Es indispensable analizar los costos económicos del cuidado actualmente y estimar el costo de no contar con servicios de cuidado, así como desarrollar un análisis prospectivo del cuidado poniendo la mirada en la dinámica de la población. Cuando se asocia el cuidado a la economía, se reconoce el valor económico que tiene (García, 2016) y se visibiliza el papel de las mujeres en el trabajo no remunerado, y de esa manera, también se resalta la importancia económica para un país y por ende, la pertinencia de políticas públicas y presupuestos para atender las actividades de cuidado. Sin embargo, para lograr visibilizarlas, se requiere una transformación de roles; una redistribución del tiempo de mujeres y hombres y una redistribución de las responsabilidades en el hogar.

Pérez Fragoso (2016) menciona que desde la economía feminista, los conceptos de autonomía económica y políticas de cuidados son particularmente relevantes. La autora define a la autonomía económica de las mujeres se define como 'algo mucho más amplio que sólo contar con ingresos propios o un empleo remunerado. Incluye además las posibilidades de negociar las cargas de trabajo doméstico que se desprenden de su identidad genérica que la sociedad le demanda, y no su traslado a otras mujeres' (Pérez Fragoso, 2016: 11). Pérez Fragoso define a las políticas de cuidado como 'aquellas donde el Estado, las empresas o en su caso la comunidad, asumen su corresponsabilidad en las tareas de la reproducción social' (Pérez Fragoso, 2016: 12).

Por su parte, la CEPAL³ define a las políticas de cuidados de la siguiente manera:

Las políticas de cuidado abarcan aquellas acciones públicas referidas a la organización social y económica del trabajo destinado a garantizar el bienestar

20

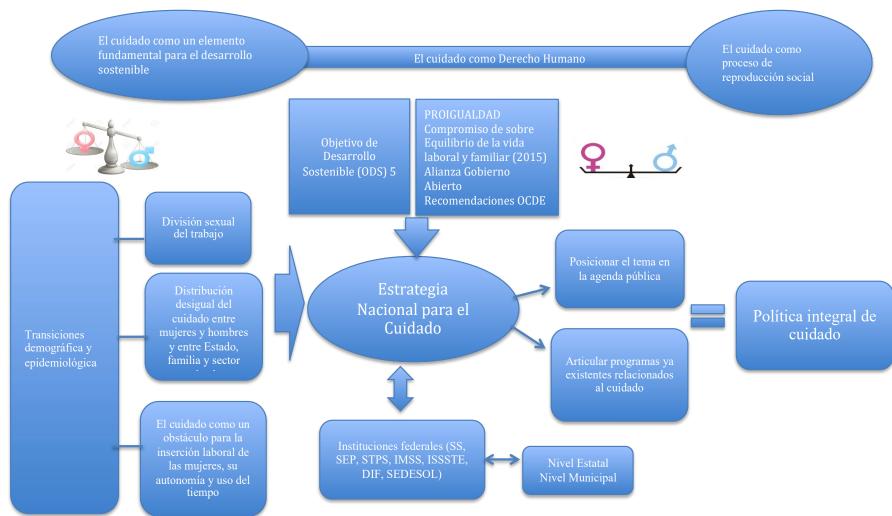
³ https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado

físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia. Estas políticas consideran tanto a los destinatarios del cuidado, como a las personas proveedoras e incluyen medidas destinadas tanto a garantizar el acceso a servicios, tiempo y recursos para cuidar y ser cuidado, como a velar por su calidad mediante regulaciones y supervisiones.

De la misma manera, Lamaute-Brisson (2013) plantea la redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado como parte de un nexo de políticas articuladas entre sí, así como políticas de empleo, universalización de los servicios de cuidado que liberen a su vez tiempo a las mujeres para facilitar su inserción en el mercado laboral y empleo. Para abordar el tema del cuidado, se parte de una situación de desigualdad en la distribución de los cuidados entre mujeres y hombres pero de la misma manera es importante resaltar que los hombres cuentan tanto con la obligación como el derecho a cuidar. En México, existe evidencia de un cambio generacional entre los padres quienes han incrementado su participación en la crianza de niñas y niños. Sin embargo, estos cambios no han sido homogéneos en el país en cuanto a las condiciones económicas y sociales de las familias. En poblaciones rurales e indígenas los cambios en la división intrafamiliar del trabajo han sido más lentas (Salgado y Rojas, 2016).

Este documento es resultado del trabajo institucional con académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y aunque en un inicio de la Alianza se trabajó con estas últimas, el documento que aquí se presenta no ha sido consensado con ellas.

Diagrama 1. Estrategia Nacional para el Cuidado



Este documento es resultado del trabajo institucional con académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y aunque en un inicio de la Alianza se trabajó con estas últimas, el documento que aquí se presenta no ha sido consensado con ellas.

Partimos desde una situación en la cual las transiciones demográfica y epidemiológica presentan nuevas demandas para el cuidado en México. Estas transiciones están relacionadas también con una situación de desigualdad en el tema del cuidado, la cual se desprende de una histórica división sexual del trabajo. Las nuevas demandas de cuidado; la desigualdad en la distribución del cuidado (entre hombres y mujeres, pero también entre el Estado, las familias y el sector privado); y el cuidado como un elemento que obstaculiza la inserción laboral de las mujeres, su autonomía y uso del tiempo, hacen necesario pensar en una Estrategia Nacional para el Cuidado. Dicha Estrategia está sustentada por los compromisos internacionales e internacionales, particularmente se encuentra anclada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) entre los que destaca el ODS 5. Al mismo tiempo, la Estrategia se sustenta en la Alianza del Gobierno Abierto; el compromiso del Programa Nacional para la Igualdad; el Compromiso sobre Equilibrio de la vida laboral y familiar (2015) y en las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a México. Toda la Estrategia se encuentra enmarcada por el enfoque del cuidado como un Derecho Humano; así como el cuidado como un elemento fundamental para el desarrollo y para la reproducción social. La Estrategia Nacional para el Cuidado representa un primer paso para llegar a una Política Integral para el Cuidado en México. La Estrategia busca posicionar el tema del cuidado en el centro de las políticas públicas y articular los programas y actores ya existentes en el tema como un primer escalón para avanzar en el tema del cuidado en el país. Este diagrama representa la visión desde la responsabilidad del Estado hacia este tema y menciona la participación de las instituciones de gobierno tanto federal como estatal y municipal para la construcción e implementación de una Estrategia Nacional para el Cuidado.

V. Definición de la problemática y justificación

Es innegable el avance que se ha logrado en el tema de estadísticas sobre el trabajo no remunerado. Sin embargo, el reto ahora consiste en usar esa información para generar política pública y posicionar el tema de cuidado en la agenda nacional. Tal como lo señalan García y Pacheco (2014), México ha sido país pionero en América Latina en el diseño y aplicación de encuestas del uso de tiempo. Asimismo, uno de los grandes avances es la

Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México (CSTNRHM), la cual tiene el propósito de dar a conocer los cálculos económicos de las actividades productivas no remuneradas que se realizan en los hogares en beneficio de sus integrantes, con el fin de dimensionar su aportación al desarrollo de las familias con respecto del total de la economía nacional. Los insumos principales de la CSTNRHM son los datos sobre uso del tiempo proporcionados por las Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) y para la información sobre el salario al que ha de valorarse ese tiempo, se utilizó la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Otro avance relevante es la Cuenta Satélite del Sector Salud en México, la cual agrega la valoración del trabajo no remunerado que los miembros de los hogares destinan a la salud dimensionando la importancia de este sector y generando información para la toma de decisiones.

Recuadro 2: Definición del problema del cuidado en México de acuerdo al CIDE

El problema:

'Todas las personas, en algún momento de nuestra vida, requerimos cuidados. Infantes, niños y niñas, adolescentes, personas con enfermedades o con alguna discapacidad, personas mayores requieren algún tipo de cuidado, que puede ir desde requerir tiempo y presencia física de una persona, hasta atención especializada para tratar algún padecimiento. En todos los casos, no solo importa la disponibilidad del cuidado sino su calidad y accesibilidad (tanto en términos económicos como físicos). De ahí que especifiquemos el problema público que busca atender la política de cuidados en México como la baja calidad, insuficiente cantidad y poca accesibilidad de servicios de cuidado disponibles para las personas en situación de dependencia, es decir, personas que tienen limitaciones para realizar actividades que condicionan su bienestar físico y emocional, por lo que dependen de otras personas o instituciones' (CIDE, 2017: 36).

Fuente: CIDE (2017)

A) Las transiciones demográfica y epidemiológica

Como se mencionó anteriormente, un elemento fundamental para pensar en una Estrategia Nacional para el Cuidado, es la nueva demanda que se genera con base en las transiciones demográficas (como el descenso en la fecundidad y el envejecimiento de la población) y epidemiológicas del país. En México, la tasa global de fecundidad es de 2.2 hijos por mujer (INEGI, 2016). Por otra parte, durante el periodo que va de 1990 a 2016 la esperanza de vida aumentó 3.4 años, al pasar de 72.1 a 75.2 años en promedio (INEGI, 2016). De 1990 a 2013 la razón de dependencia demográfica para la población de 65 años o más respecto a la población total, pasó de 4.3 a 6.5 adultos. En las próximas décadas se prevé que esta razón siga aumentando (CONAPO, 2016). Por cada 3.4 jóvenes hay una persona adulta mayor. Hacia el año 2030 está última relación será de dos a uno, y se prevé que hacia el 2050 la brecha en la estructura demográfica se cierre, en consecuencia, los porcentajes de ambos grupos serán similares y su relación será prácticamente de uno a uno (CONAPO, 2016). El proceso de envejecimiento poblacional tiene un impacto económico y social y genera desafíos en el tema de seguridad social, particularmente en cuando a la provisión de servicios de cuidado y financiamiento de pensiones.

Por otra parte, existen cambios importantes en la situación epidemiológica en México. En 1990 las cinco primeras causas de enfermedad, muerte y discapacidad en México fueron: las enfermedades diarreicas, la diabetes, la enfermedad isquémica del corazón, las enfermedades respiratorias bajas y las lesiones en accidentes en carreteras (INSP⁴, 2016). Para el año 2013 las cinco causas principales fueron: la diabetes, la enfermedad isquémica del corazón, la enfermedad renal crónica, el dolor de espalda baja y cuello y los trastornos depresivos (INSP, 2016).

Los principales factores de riesgo para la carga de la enfermedad en 1990, como la desnutrición, fueron reemplazados en 2013 por la elevada glucosa en sangre y por el sobrepeso y la obesidad. La carga de la enfermedad en México muestra gran heterogeneidad en las diferentes entidades federativas, lo cual se explica por los diferentes

-

⁴ Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).

niveles de desarrollo y determinantes sociales incluyendo la desigualdad de género. En los estados más pobres y en los grupos más vulnerables (población indígena, zonas marginadas rurales y urbanas) las enfermedades que en el promedio nacional parecen haber perdido peso cobran relevancia.

Uno de los aspectos demográficos más importantes es el llamado *bono* demográfico, que se refiere a un aumento relativo sin precedentes en la población en edades potencialmente activas, lo cual tiene un impacto muy significativo en la economía y que se encuentra estrechamente relacionado con el tema del cuidado. Aunado a este tema, está el *bono de género*, el cual se refiere al aumento de la producción económica *per cápita* que se genera conforme se avanza hacia la paridad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, lo cual implica la eliminación de barreras discriminatorias en contra de ellas tanto dentro como fuera del mercado de trabajo (Saad, 2014). Existe un amplio margen para el aprovechamiento del bono de género en la región, incluyendo México, que complementaría y fomentaría el bono demográfico (Saad, 2014).

Recuadro 3. Bono de género

El bono de género es el beneficio económico potencial que se obtiene por el incremento de la participación de las mujeres en la actividad productiva. En México, en 1970, 17 de cada 100 mujeres desarrollaban actividades económicas, pero en la actualidad el número se ha incrementado a 43 (INEGI, 2017).

Adicionalmente, las mujeres no sólo están participando más en el mercado laboral, sino que también su nivel educativo ha ido incrementándose. Sin embargo, las mujeres siguen teniendo un 'ancla' para poder participar en el mercado laboral, la cual es el trabajo no remunerado y de cuidado. Para realmente aprovechar el bono de género, es fundamental resolver la problemática del cuidado.

Tal como lo menciona Saad (2014): la magnitud y la duración del bono de género dependen de varios factores entre los que se encuentra primordialmente la distribución de los roles productivo y reproductivo dentro de los hogares y con el funcionamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, no sólo se requiere una redistribución dentro del hogar sino también en qué medida el Estado, el mercado y la comunidad proveen servicios y prestaciones que contribuyen a reducir la carga del cuidado en el hogar.

Fuente: Basado en Saad (2014).

En México, la participación laboral de las mujeres es de 43 por ciento⁵ mientras que la de los hombres es de 78 por ciento de acuerdo a datos del INEGI (2017). Alrededor de 60 por ciento de las que sí trabajan en el mercado laboral tienen empleos informales con salarios bajos y con baja protección social (INEGI, 2017). Aun cuando ambos sexos enfrentan altas tasas de informalidad en México, persiste la brecha de género: a principios de 2016, 49.7 por ciento de los hombres y 57.2 por ciento de las mujeres tenían empleos informales (no agrícolas) (INEGI, 2017).

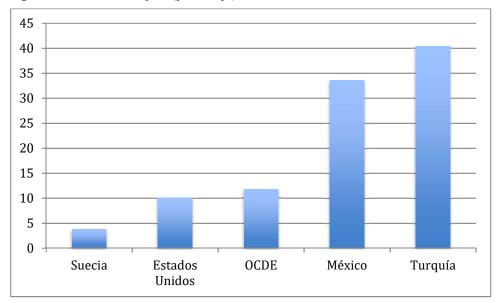
Las brechas de género en la participación laboral tienden a incrementarse durante los años de formación de la familia, ya que la maternidad afecta de manera negativa la

⁵ Es importante señalar que entre las tasas de participación laboral de las mujeres reportadas por el INEGI y por la OCDE existen discrepancias. La OCDE señala que esta cifra es de 45.1 por ciento y el INEGI indica que es de 43 por ciento para 2016.

participación de la mujer en la fuerza de trabajo, su remuneración y su trayectoria profesional. Lo anterior ocurre cuando la oferta de servicios públicos de calidad para el cuidado infantil no cubre la demanda, como es el caso en México (OCDE, 2017). Adicionalmente, en México se cuenta con una licencia de paternidad, pero el período de licencia asignada (cinco días) es muy corto comparado con el promedio de la OCDE (7.1 semanas). Asimismo, de acuerdo a datos de la OCDE, en México la brecha salarial entre mujeres y hombres es mayor que en el resto de los países de la organización con un 18 por ciento.

Gráfico 1: Brecha de género en la tasa de empleo de México en comparación con otros países de la OCDE, 2016

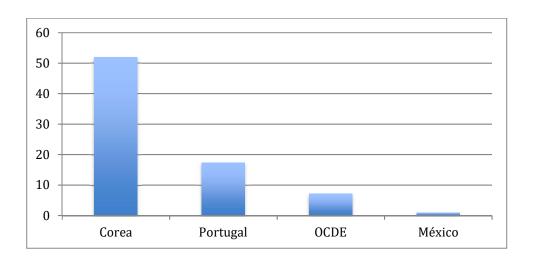




Fuente: OCDE (2017).

Gráfico 2: Licencias reservadas al uso exclusivo de los padres de México en comparación con otros países de la OCDE

Semanas



Fuente: OCDE (2017)

Como se mencionaba anteriormente, la desigualdad de género implica costos económicos muy elevados. La OCDE (2017) calcula que si se redujera a la mitad la brecha de género entre hombres y mujeres en la participación en la fuerza de trabajo de México para 2040, el PIB per cápita aumentaría casi 0.2 puntos porcentuales al año con base en las proyecciones de las tasas de entrada y salida del mercado laboral por sexo, siendo éste uno de los incrementos más grandes en el crecimiento proyectado esta organización y equivale a 1,100 USD adicionales en el PIB per cápita para 2040, en relación con la línea base.

Adicionalmente a estas brechas de género en el mercado laboral, es importante mencionar que en México, tanto hombres como mujeres dedican más tiempo al trabajo asalariado que en la mayoría de los otros países de la OCDE (OCDE, 2017). Estas jornadas laborales excesivamente largas son negativas para la salud de las y los trabajadores, para la productividad y para lograr un equilibrio entre el trabajo y la vida personal (OCDE, 2017). Por ello, es necesario pensar en ajustes de las jornadas laborales, en el trabajo flexible y en el otorgamiento de semanas adicionales por licencia de maternidad y paternidad, entre otras medidas. Existen brechas marcadas en cuando a la maternidad y la participación laboral de las mujeres. Adicionalmente, las madres tienen mucho menos probabilidades de ir a la escuela que las que no son madres, en especial cuando son jóvenes (OCDE, 2017).

El valor económico del trabajo doméstico no remunerado y de cuidados alcanzó un nivel equivalente a 4.4 billones de pesos en 2015, lo que representó el 24.2 por ciento del PIB del país; de esta participación las mujeres aportaron 18 puntos y los hombres 6.2 puntos (INEGI, 2017). El valor generado por el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados de los hogares como proporción del PIB del país fue superior al alcanzado por algunas actividades económicas como la industria manufacturera y el comercio. La mayor parte del trabajo doméstico no remunerado es realizado por mujeres, aportando 77.2 de cada 100 horas de labores en casa entre las que se encuentran las labores de cuidado.

La OCDE (2017) señala que las mujeres en México realizan más de tres cuartas partes de todos los quehaceres domésticos y del cuidado de niñas y niños sin remuneración alguna, la cual es una de las mayores cargas de trabajo no remunerado de todos los países de la OCDE. En México las mujeres dedican más minutos al día al trabajo no remunerado que en la mayoría de los países de esta organización. En promedio las mexicanas dedican más de seis horas diarias al trabajo no remunerado, mientras que los hombres menos de dos horas.

De acuerdo con los datos de la ENUT 2014 del INEGI, las mujeres dedican 28.8 horas a la semana a las actividades de cuidado, mientras que los hombres sólo les dedican 12.4 horas a la semana. El de niñas, niños y adolescentes, personas enfermas o con alguna discapacidad, es el tipo de cuidado al que más tiempo le dedican las mujeres. En 2015, la CSTNRHM arrojó en cifras netas per cápita que cada persona participó en promedio con el equivalente a 35,131 pesos anuales por sus labores domésticas y de cuidados. Sin embargo, existen diferencias marcadas entre mujeres y hombres. El trabajo de las mujeres tuvo un valor equivalente a 49,586 pesos, mientras que el de los hombres fue de 18,109 pesos. En el caso de los hogares con parejas casadas, y con presencia de hijas/os pequeños, estas cifras arrojan que el valor económico del trabajo doméstico y de cuidados de los hombres que están casados o unidos y colaboran con labores domésticas y de cuidados fue equivalente a 19,571 pesos; mientras que la aportación de las mujeres en la misma situación fue de 64,031 pesos.

En México es particularmente relevante tomar en cuenta las diferencias que existen entre regiones siendo un país tan diverso en cuanto sus niveles de desarrollo social y económico, lo cual se refleja también cuando hablamos de horas dedicadas al trabajo no remunerado y al cuidado. Por ejemplo, de acuerdo con Rodríguez y García (2017), la mayor diferencia entre la participación de mujeres y hombres en actividades no remuneradas se encuentra en Chiapas, donde la participación de las mujeres es 111 por ciento mayor que la de los hombres. En contraste, en Baja California la participación de las mujeres en actividades no remuneradas es sólo 28 por ciento mayor que la de los hombres. Abonando a este punto, el CIDE (2017) reconoce que la problemática del cuidado se manifiesta de manera distinta en los hogares del país dependiendo de las condiciones socioeconómicas y estructura de los mismos.

En relación a la demanda de servicios de cuidado, podemos señalar que los datos de la Encuesta Intercensal 2015 en México muestran que 32 de cada 100 niños y niñas tienen de 0 a 5 años, lo que representa un total de 12 713 051 personas. Por su parte, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014 indica que del total de población infantil (0 a 17 años), 1.9 por ciento tiene algún tipo de discapacidad. La Encuesta Intercensal 2015 también arroja que en México hay 12.4 millones de personas de 60 y más años, lo que representa 10.4 por ciento de la población total. En 2014, 26 por ciento del total de la población de 60 y más años tenía discapacidad y 36.1 por ciento, alguna limitación.

Estos datos reflejan la necesidad de contar con una *Estrategia Nacional para el Cuidado* en México que aborde el tema de manera integral. Los compromisos internacionales reflejan a su vez la voluntad política para avanzar en el tema del cuidado en el país. El reto ahora es traducir los acuerdos internacionales en políticas nacionales. El porqué de una estrategia se puede responder mencionando que es necesario lograr una ampliación de derechos de las personas; de avanzar en la igualdad de género y de lograr una sustentabilidad social para el desarrollo del país.

C) ¿Por qué es necesaria una Estrategia Nacional para el Cuidado en México?

Como se indicó previamente, el cuidado es un derecho, por ende, genera responsabilidades para el Estado y el no contar con una política pública de cuidado conlleva a una vulneración de derechos de las personas.

Muy recientemente, la OCDE, en una encuesta realizada para el documento *La Lucha por la Igualdad de Género: Una Batalla Cuesta Arriba* (2017), los gobiernos de los países que conforman esta organización identificaron los tres aspectos más importantes de la desigualdad de género en su país: la violencia contra las mujeres, la brecha salarial entre géneros y el **reparto desigual del trabajo no remunerado**.

El tema del cuidado se ha ido posicionando en la agenda pública en los países de América Latina, sin embargo, el desafío mayor en México y en la mayoría de los países de la región sigue siendo contar con políticas que tengan una mayor coordinación institucional. La integración del tema del cuidado a la agenda de políticas públicas se ha caracterizado por una alta fragmentación en las respuestas a esta problemática y una escasa visibilidad como problema público (Rico y Robles, 2016). Las políticas del cuidado son multidimensionales y requieren esfuerzos de diversos sectores, por lo cual en la región se ha comenzado a discutir el concepto de políticas integradas de cuidado, las cuales implican una implementación simultánea de diferentes instrumentos, así como su articulación con las políticas sectoriales de educación, salud, seguridad social y empleo. Para este fin se requiere definir mecanismos de coordinación institucional estables y presupuestos (Rico y Robles, 2016).

La responsabilidad compartida del cuidado (tanto entre mujeres y hombres como entre diversos actores) es un tema que todavía se encuentra alejado de la parte central de las políticas públicas, y por ende, ocupa todavía un lugar secundario dentro de las mismas. Asimismo, no solamente se trata de cómo se distribuye el cuidado dentro del hogar sino como el Estado, el mercado y la comunidad contribuyen a proveer servicios para reducir la carga dentro de los hogares (que generalmente recae en las mujeres) (Martínez, et al. 2013). Todavía existe un reto para los diseñadores y hacedores de política pública en cuanto al reconocimiento de la responsabilidad compartida de cuidado y la igual

participación de mujeres y hombres para alcanzar un desarrollo más justo y equitativo (Saad, 2014). Existen diversos actores involucrados en el tema del cuidado, sin embargo, lo que se requiere es lograr una coordinación y articulación institucional entre todas las actores y acciones ya existentes para potenciar la integralidad en el tema de los cuidados en el país.

Al contar con una Estrategia Nacional para el Cuidado en México se pueden definir y asentar las responsabilidades institucionales para trabajar hacia una coordinación y articulación de acciones en torno al tema del cuidado en el país. De esta manera se busca crear los cimientos de una política nacional para el cuidado, acompañada de una nueva cultura de corresponsabilidad entre la familia, el Estado, el mercado y la comunidad. Este trabajo abre la posibilidad de costear también los objetivos planteados dentro de una Estrategia Nacional para el Cuidado. Se propone que esta Estrategia tenga su anclaje dentro del Sistema Nacional para la Igualdad, con miras a desarrollar una Comisión para el Cuidado dentro del Sistema. A través de la alineación de todas las acciones relacionadas al cuidado se puede lograr acelerar el paso para lograr un abordaje nacional del tema y se pueden encontrar mecanismos de coordinación y articulación entre las políticas y programas referentes al cuidado para evitar la desfragmentación y la duplicidad en la implementación de dichas políticas.

El desarrollo de una *Estrategia Nacional para el Cuidado* requiere de la participación activa de instituciones gubernamentales dedicadas al cuidado, sociedad civil, academia y organismos internacionales para juntos definir los objetivos, líneas de acción, indicadores y mecanismos de evaluación de dicha estrategia dándole énfasis un enfoque de coordinación interinstitucional tanto a nivel nacional, estatal y municipal. Es importante a la vez, avanzar en la normatividad en cuanto al cuidado, lo cual resulta particularmente relevante para el tema de la participación del sector privado en el tema del cuidado como se mencionó anteriormente. Igualmente, la estrategia debe considerar de manera dual a las personas receptoras del cuidado y a las proveedoras del cuidado.

Al contar con la ENAC se podrá llegar al posicionamiento del tema del cuidado en la política pública de una manera integral articulando y alineando los programas y acciones

que ya existen en el país desde un enfoque de derechos y con una mirada de corresponsabilidad. Se enfatizará que avanzar en esta estrategia representa una gran oportunidad para contribuir a profesionalizar los cuidados; a proteger los derechos laborales de las y los cuidadores, así como a formalizar las condiciones de trabajo de este sector e, incluso, a generar un nuevo nicho de actividades económicas.

Es importante diferenciar una estrategia de una política de Estado. Como estrategia se entiende el conjunto de acciones encaminadas a lograr un objetivo. La política es el objetivo macro y la estrategia es la forma de llegar a cumplir con esa política. Se busca desarrollar una estrategia que sea inclusiva y que apunte a la coordinación de los esfuerzos ya existentes. Es necesario reconocer también que una estrategia nacional para el cuidado que retoma los propios recursos programáticos que tiene la Administración Pública Federal no será suficiente para resolver la problemática del cuidado en México, pero sí constituye un piso básico sobre el cual puede descansar en el futuro próximo un Sistema Nacional de Cuidados, lo cual constituye el aporte principal de este trabajo. Se propone que los principios que deben regir esta Estrategia sean: enfoque de derechos (a ser cuidado, a cuidar, al auto-cuidado); solidaridad (los recursos se distribuyen); universalidad (los recursos se distribuyen a toda la población que cumpla con los requisitos y las necesidades); y la relación entre dependencia/autonomía.

Es importante mencionar que para realmente lograr un cambio en el paradigma de los cuidados, una Estrategia Nacional para el Cuidado debe contar con intervenciones relacionadas con el cambio cultural. En México, datos de la Encuesta Nacional de Género de la UNAM reflejan que el 23 por ciento de las personas consultadas dijo que las mexicanas aún piden permiso para trabajar, 49.7 por ciento para salir solas, y casi 50 por ciento para salir de noche. Lo anterior refleja la urgencia de trabajar en un cambio cultural, trabajar con masculinidades y llevar a cabo intervenciones tempranas en el ámbito de la educación en las escuelas y los hogares, así como campañas de comunicación masiva que apunten a una nueva corresponsabilidad en el cuidado.

Adicionalmente, la participación del sector privado en el tema del cuidado es un tema que debe ser abordado, particularmente en relación con la regulación, dada la

creciente oferta de servicios privados del cuidado en el país. Por ejemplo, actualmente en México, para personas mayores hay una oferta de servicios privados que va desde cuidadoras y enfermeras hasta estancias de día y residencias. Hoy en día existe una población de 10 millones de personas de 60 años y más que representa un mercado para los servicios privados. Esta población se duplicará para 2029, cuando 9.7 por ciento de las personas serán dependientes por su vejez, según el Instituto Nacional de Geriatría.

Finalmente, para pensar en una estrategia integral para el cuidado es indispensable considerar acciones concretas que pueden ser realizadas en el corto plazo y que pueden tener un gran impacto. Por ejemplo, el CIDE (2017) señala que la decisión de suspender clases los últimos viernes de cada mes para las reuniones de los Consejos Técnicos Escolares de educación básica afecta a miles de madres y padres de familia que requieren buscar alternativas para el cuidado de niñas y niños. El CIDE realiza una estimación del costo agregado de esta medida que sería de 18 mil millones de pesos anuales, poniendo como referencia que el presupuesto ejercido 2015 del Programa Estancias Infantiles fue una sexta parte de esta cifra.

Recuadro 4. ¿Por qué es necesaria una Estrategia Nacional para el Cuidado?

- Si no existen avances en el tema del cuidado, se obstaculizan los avances en las demás políticas públicas.
- Existen nuevas demandas de cuidado en relación con las transiciones demográfica y epidemiológica.
- Compromisos internacionales de México en relación con el cuidado.
- La falta de una política pública de cuidados es estructural, que vulnera, no sólo el ejercicio de derechos, sino el potencial de desarrollo del país.
- El tema todavía se encuentra alejado de la agenda central de la política pública.
- Es necesario reconocer la responsabilidad compartida de cuidado y la igual participación de mujeres y hombres para alcanzar un desarrollo más justo y equitativo.
- Existen diversos actores involucrados en el tema pero de manera desarticulada: hay una posibilidad de potenciar la integralidad en el tema.
- Es necesaria una nueva cultura de corresponsabilidad entre la familia, el Estado, el mercado y la comunidad.
- Es necesario asentar responsabilidades institucionales en relación con el cuidado.

Fuente: Elaboración propia.

VI. Elementos a retomar de otras experiencias para el desarrollo de una Estrategia Nacional para el Cuidado en México

Con base en experiencias previas en relación con el cuidado, se pretende extraer elementos que en cuanto a la elaboración de una *Estrategia Nacional para el Cuidado*, con el objetivo de identificar las buenas prácticas así como los retos y dificultades de las mismas para abonar a la ENAC.

A) La experiencia Uruguay en el tema del cuidado: identificando elementos que se pueden trasladar a una Estrategia Nacional para el Cuidado en México.

Entre las experiencias de otros países, destaca el caso uruguayo como referente. Uno de los elementos más importantes del Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay, instrumentado en 2010, es el proceso amplio de debate que contó con la participación de usuarios, familiares, organizaciones de la sociedad civil, academia, técnicos y profesionales y el sector público. De igual forma, otro elemento central de este sistema es sin duda la intención política de reconocer el derecho al cuidado, independientemente del grado de vulnerabilidad o dependencia de las personas (Ferreyra, 2016). Este sistema es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social con la participación de los ministerios de Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Economía y Finanzas, así como de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco de Previsión Social, el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay la Administración de los Servicios de Salud del Estado. Este sistema tiene como objetivo: 'Contribuir al bienestar de las personas que requieren de cuidados y de personas cuidadoras mediante el pleno ejercicio de su derecho a dar y recibir cuidados'. Este objetivo parte del enfoque de derechos, reconociendo al cuidado como un derecho universal y responde a la problemática de las acciones y servicios dispersos y fragmentados en cuanto al cuidado.

En el caso de Uruguay, en 2015 se creó la Ley del Cuidado (Nº 19.353), de acuerdo con el Sistema Nacional Integrado de Cuidados de este país, el acceso a los servicios de cuidado de una persona no depende de su nivel de ingresos o lugar de residencia sino de su situación de dependencia, no de la autonomía. Este sistema se estructura con base en la pérdida de autonomía, señalando que la autonomía es un concepto relacional ya que supone la relación con otro para llevarse a cabo. El cuidado en este país es visto en una doble perspectiva tanto de derechos como de función social. Desde la perspectiva de derechos se distinguen distintas poblaciones dividiendo en dos categorías de primera infancia (en donde se está construyendo la autonomía) y en personas en situación de dependencia (adultos mayores y personas con discapacidad, los cuales se encuentran en una situación de pérdida de autonomía). Por su parte, la perspectiva de función social aborda a cuidadoras y cuidadores (las cuales son en su mayoría mujeres). El abordaje del tema del cuidado en este país va más allá de los servicios ya que contempla una visión integral que considera además de los servicios, la regulación, formación, comunicación y gestión de la

información y el conocimiento. En cuanto a la regulación, en Uruguay se ha avanzado en trabajar hacia un 'único sistema de supervisión' de los servicios, lo que busca articular y generar estándares de calidad. El Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay se basa en los principios de: solidaridad, corresponsabilidad, autonomía y universalidad.

Otra de las lecciones del caso de Uruguay que se pueden retomar es que en este país, el camino para lograr un Sistema Nacional del Cuidado comenzó con reformas estructurales como la reforma tributaria, reforma laboral, reforma a la salud, descentralización territorial, reformas en política social y la inclusión de una agenda de derechos en la política pública. Estas acciones desarrollaron el escenario propicio para desarrollar el Sistema Nacional del Cuidado, el cual fue conceptualizado como una acción dentro de una estrategia de ampliación de derechos. El movimiento feminista en el país fue un elemento clave para instalar el tema del cuidado en la agenda pública. Posteriormente se sentaron las bases conceptuales para la creación del Sistema y se desarrolló un Plan Nacional de Cuidados (el cual fue el primer eslabón para el desarrollo del Sistema) que partía de la lógica de las personas y no desde la lógica de los servicios poniendo el foco tanto en las personas que reciben los servicios como en las que los proveen. Se pensó en los mecanismos que permitan partir desde las necesidades y derechos de las personas y a partir de ahí construir los servicios. En cuanto a la institucionalidad del Sistema del Cuidado se cuenta con 3 organismos. La Junta Nacional de Cuidados, la Secretaría Nacional y el Comité Consultivo.

B) La experiencia de la Ciudad de México en el tema del cuidado: identificando elementos que se pueden trasladar a una Estrategia Nacional.

El Gobierno de la Ciudad de México ha avanzado de manera sustantiva rumbo a la elaboración de un Sistema del Cuidado para la CDMX. El Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB) ha colaborado de manera muy importante desde hace varios años en el tema de cuidados, en diversas iniciativas que incluyen a ONU Mujeres y al Gobierno de la CDMX, entre otras organizaciones. Particularmente, el ILSB desarrolló un inventario de políticas y acciones de gobierno de la CDMX desde el paradigma del Cuidado. Dentro de la Constitución de la Ciudad de México existe un mandato para la creación de un Sistema

para el Cuidado, pues el Artículo 9 reconoce expresamente el Derecho al Cuidado. En el Artículo 10 se plantea el reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social. Desde La Secretaría del Trabajo (STYFE) se han impulsado diversas acciones que apuntan hacia una nueva cultura laboral como un plan piloto de trabajo a distancia; la reducción de las jornadas de trabajo de funcionarios y funcionarias del Gobierno de la CDMX; licencias de maternidad ampliadas; construcción de lactarios; promoción de escuelas de tiempo completo; formación y capacitación para cuidadores y cuidadoras y la creación de cooperativas de cuidado.

La metodología utilizada por el ILSB para realizar el inventario de políticas y acciones de gobierno de la CDMX representa una experiencia muy valiosa de la cual se pueden trasladar elementos para una Estrategia Nacional para el Cuidado. Entre esos elementos se encuentra la selección y agrupación de dependencias para la elaboración de un inventario nacional. El inventario del ILSB agrupa a 14 dependencias del Gobierno de la CDMX involucradas en el tema en dos grupos. Dentro del primer grupo se incluyeron a las dependencias que deberían tener acciones más directas (como salud y educación) y en el segundo grupo se incluyen dependencias importantes para la gestión de la ciudad (por ejemplo, la gestión urbana) y la inclusión del enfoque intercultural. En el inventario nacional se propone incluir de la misma manera a programas de dependencias que directamente estén relacionadas con el cuidado (como el IMSS, ISSSTE, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salud) así como programas relacionados con el cuidado a cargo de SEDESOL y DIF, y finalmente programas relacionados con el uso del tiempo y conciliación como los de la STYFE.

La estrategia del inventario del ILSB también representa una ruta a seguir en cuanto a los pasos llevados a cabo para realizar dicho inventario para la Ciudad de México. Por ejemplo, la primera etapa del mapeo de programas federales relacionados con el cuidado propuesto en el documento actual consiste en una revisión de gabinete de los programas mediante el análisis de las reglas de operación. En cuanto a los criterios de selección de los programas incluidos en el inventario nacional, se retoma la experiencia del inventario del

ILSB de la Ciudad de México, tomando en cuenta población objetivo, objetivos de los programas (reconocimiento del cuidado; reducción de carga de cuidado; redistribución de carga de cuidado; conciliación y corresponsabilidad), organización de los cuidados (quién provee el cuidado). Igualmente, el inventario nacional identifica, como el inventario del ILSB de la Ciudad de México, si el programa se trata de transferencia de recursos, provisión de servicios o liberación de tiempo.

En agosto de 2017, el ILSB presentó a la *Estrategia para el establecimiento del Sistema de Cuidados para la Ciudad de México*. El objetivo principal del Sistema de Cuidados para la CDMX es garantizar el derecho de las personas a cuidarse, cuidar y ser cuidadas mediante políticas públicas que promuevan la corresponsabilidad social (Estadomercado-comunidades, familias) y de género. Los objetivos particulares son los siguientes:

- 1. Promover la incorporación del enfoque de cuidado en las políticas públicas del gobierno de la Ciudad de México.
- 2. Promover los cambios normativos y regulatorios que permitan que en la CDMX se reconozca del valor social de las labores de cuidado y se garantice el pleno ejercicio del derecho de las personas a cuidarse, cuidar y ser cuidadas.
- 3. Coordinar el despliegue de políticas públicas orientadas a transformar los mandatos de género que fortalecen y reproducen la feminización de los cuidados.
- 4. Diseñar, coordinar y evaluar políticas públicas para que la población con necesidades de cuidado cuente con servicios (públicos, privados y comunitarios) accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad, al tiempo que se garantice que los servicios de cuidado se diseñen, operen y evalúen con perspectiva de género y derechos humanos.
- 5. Diseñar, coordinar y evaluar políticas públicas que garanticen que las personas que realizan trabajo de cuidados en la CDMX puedan ejercer plenamente todos sus derechos.

La propuesta presenta 5 componentes principales: 1. Cambios normativos y regulatorios, 2. Cambio cultural, 3. Igualdad laboral, 4. Servicios de cuidado, y 5. Derechos de las personas cuidadoras.

De la misma manera, se ha trabajado en la Ciudad de México una Iniciativa de Ley para el Sistema Integral de Cuidados en México. Dentro de la exposición de motivos de esta iniciativa se menciona que los cuidados son fundamentales para el sostenimiento de la vida y el bienestar físico, psicológico, emocional y social de las personas. Todas las personas tenemos derecho a cuidarnos, a ser cuidadas y a cuidar. Esta iniciativa señala explícitamente que garantizar los cuidados es una responsabilidad social, en la que los Estados juegan un papel central tanto en la provisión de servicios, como en la regulación de los que brinda el sector privado, social, comunitario y las familias. De la misma manera, indica que es un deber del Estado intervenir en la redistribución con miras a promover la participación igualitaria de todos los sectores y todas las personas en las responsabilidades y los trabajos de cuidados. También señala que el reparto desigual del trabajo del cuidado conlleva a la vulneración de derechos, particularmente de las mujeres en quienes ha recaído esta responsabilidad.

C) La Red de Cuidados en México

En el año de 2017 se creó una Red de Cuidados en México, la cual representa un elemento fundamental en el desarrollo de la ENAC, ya que agrupa a diversos organismos tanto de la academia como sociedad civil que forman parte fundamental en la construcción de una Estrategia Nacional para el Cuidado.

Recuadro 5. La Red de Cuidados en México.

La Red de Cuidados en México es un grupo diverso de organizaciones y especialistas con una agenda de género y justicia social que busca lograra una organización social de los cuidados más justa, a través de la generación de debate teórico conceptual así como de la incidencia en políticas públicas y en los imaginarios sociales sobre el cuidado.

Algunas de las tareas que se realiza la Red son:

- -Generar evidencia sobre la actual organización social de los cuidados y sus efectos sobre los distintos tipos de desigualdades sociales y grupos de población.
- Visibilizar las desigualdades sociales generadas por la actual organización social de los cuidados.
- Observar, valorar y monitorear las acciones públicas orientadoras a hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho al cuidado.
- Desarrollar propuestas de agenda pública sobre los cuidados desde una visión transformativa del género y de los cuidados.
- Incidir en políticas y presupuestos públicos así como marcos normativos a nivel local y federal para promover una agenda de corresponsabilidad y distribución justa de los cuidados.

Fuente: Red de Cuidados en México (folleto informativo).

VII. Mapeo de programas nacionales relacionados con el cuidado

En este apartado se presenta un mapeo general de 15 programas federales (en su mayoría del presupuesto regular y 2 programas piloto). Estos programas se seleccionaron bajo el criterio de ser programas que desarrollan acciones directas de cuidado (como las estancias infantiles ó casas de día para personas mayores) y/o programas que tienen un impacto en el cuidado de manera indirecta, por ejemplo, en el uso del tiempo de las mujeres. De la misma manera, se seleccionaron programas que se vinculan directamente con el tema de desigualdad social.

Como ha mencionado el mapeo de los programas incluye algunos que se relacionan directamente con el cuidado (como las guarderías tanto contributivas como no

contributivas) y otros que tienen un impacto en el mismo y en el uso del tiempo. Por ejemplo, el programa *Prospera*, el cual repercute directamente en la carga de trabajo no remunerado de las mujeres por su carácter condicionado para cumplir con ciertas corresponsabilidades. Asimismo, tiene un importante impacto en el refuerzo del rol de las mujeres como cuidadoras. El objetivo del mapeo es identificar de qué manera los programas federales seleccionados abordan el cuidado y qué tipo de acciones y/o ajustes se podrían realizar para sumarse a una *Estrategia Nacional para el Cuidado*.

Se incluye una matriz de los programas seleccionados que presenta de manera sintética información sobre beneficiarios; presupuesto; dependencia que lo opera; objetivos y particularmente un apartado sobre cómo el programa podría abonar a una *Estrategia Nacional para el Cuidado* y de qué manera podría contribuir a la liberación de tiempo de las mujeres. También se presentan fichas informativas para cada uno de los programas seleccionados (ver Anexo).

Es importante visibilizar la prioridad que tienen ó no estos programas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que es evidente que el desarrollo económico y social depende en gran medida de la manera en que se distribuyen los recursos económicos. Para una siguiente etapa, se requiere un análisis más profundo de las Reglas de Operación de estos programas en relación con el cuidado.

Los programas a analizar son:

- 1. Prospera. Programa de Inclusión Social SEDESOL
- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras -SEDESOL
- 3. Programa de Pensión para Adultos Mayores SEDESOL
- Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad
 DIF
- 5. Programa de Comedores Comunitarios SEDESOL

- 6. Programa Salud en tu Escuela (piloto 2017) Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública
- 7. Programa Escuelas de Tiempo Completo Secretaría de Educación Pública (SEP)
- 8. Programa de Guarderías Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS
- 9. Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil ISSSTE
- Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil Secretaría de Educación Pública
- 11. Programa de Educación Inicial (PEI) CONAFE
- 12. Servicios a Grupos con Necesidades Especiales SEDESOL/INAPAM
- 13. Programa Médico en tu Casa Secretaría de Salud
- 14. Programa de atención a personas con discapacidad Secretaría de Salud /DIF
- 15. Fomento a la equidad de género y la no discriminación en el Mercado laboral Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Este documento es resultado del trabajo institucional con académicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y aunque en un inicio de la Alianza se trabajó con estas últimas, el documento que aquí se presenta no ha sido consensado con ellas.

VIII. Objetivos de la Estrategia Nacional para el Cuidado (ENAC)

En este apartado se realiza una primera aproximación para definir los objetivos generales y específicos de una *Estrategia Nacional para el Cuidado*. Se resaltarán elementos importantes a retomar de otras experiencias como la *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes* (ENAPEA) y la *Estrategia Nacional de Inclusión*.

La propuesta inicial de objetivos de la ENAC se basará en la *Propuesta de política* pública en materia de cuidados en México (2017). El objetivo general de la política propuesta por el CIDE es garantizar servicios de cuidado para la población en situación de dependencia que cumplan con los principios de accesibilidad, calidad y suficiencia. Esta propuesta resalta que el cuidado implica necesariamente una relación entre las personas que lo proveen y aquellas que lo reciben. Dicha propuesta de política busca también incidir en las personas que proveen cuidado (predominantemente mujeres) y asegurar mayor corresponsabilidad en la provisión de cuidados. Estos objetivos deberán ser discutidos y expuestos para retroalimentación de la academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones de gobierno.

Recuadro 6. Objetivos específicos de la propuesta de política del CIDE

- Primer objetivo específico: Garantizar que los niños y las niñas entre 0 y 6 tengan acceso a servicios de cuidado.
- Segundo objetivo específico: Garantizar que los niños, las niñas y los adolescentes entre 7 y 15 años tengan acceso a servicios de cuidado.
- Tercer objetivo específico: Garantizar que todas las personas con discapacidad temporal o permanente tengan acceso a servicios de cuidado.
- Cuarto objetivo específico: Garantizar que las personas mayores tengan acceso a servicios de cuidado.
- **Quinto objetivo específico:** Aumentar la calidad de los cuidados en el país.
- Sexto objetivo específico: Procurar la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad en las tareas de cuidado.
- Séptimo objetivo específico: Facilitar y apoyar los cuidados efectuados en el hogar.

Fuente: CIDE (2017)

Dentro del primer objetivo específico planteado: Garantizar que los niños y las niñas entre 0 y 6 tengan acceso a servicios de cuidado se propone ampliar la cobertura de guarderías públicas (IMSS, ISSTE, SEDESOL) y complementar la oferta pública de guarderías con la oferta privada disponible (a través de subsidies a la oferta y demanda de servicios). Para el segundo objetivo: Garantizar que los niños, las niñas y los adolescentes entre 7 y 15 años tengan acceso a servicios de cuidado, se plantea orientar las decisiones de política educativa a disminuir la demanda de servicios de cuidados fuera del hogar (públicos o privados), mediante la incorporación gradual de todas las escuelas primarias y secundarias al esquema de escuelas de tiempo completo (o de horario extendido); entre otras medidas como proporcionar servicios de cuidado en las horas que no forman parte de la jornada escolar a los niños y niñas que asisten a la escuela en una localidad distinta a donde se encuentra su casa, mediante el aumento del número de albergues diseñados para este fin.

Para el tercer objetivo específico: Garantizar que todas las personas con discapacidad temporal o permanente tengan acceso a servicios de cuidado, se propone ampliar la oferta pública de servicios de rehabilitación y cuidado para personas con discapacidad temporal o permanente (centros de cuidado diurnos y nocturnos y albergues, redes, espacios o círculos de apoyo) y complementar la oferta pública con la oferta privada (por ejemplo ampliar la posibilidad de contratación de servicios de cuidado o rehabilitación en el sector privado, a través de transferencias económicas directas o deducciones fiscales a sujetos u hogares lo requieran). Para el cuarto objetivo específico: Garantizar que las personas mayores tengan acceso a servicios de cuidado, se plantea aumentar la oferta de servicios públicos de cuidado, por ejemplo abrir centros de cuidado diurno y nocturno y albergues y aumentar los centros de atención física y mental de los adultos mayores a través de la ampliación de servicios a grupos con necesidades especiales (programas de SEDESOL/INAPAM); así como complementar la oferta pública con la oferta privada (como ampliación del sistema de pensiones para personas mayores mediante programas sociales). Para el quinto objetivo específico: Aumentar la calidad de los cuidados en el país, se propone extender la regulación de cuidado infantil, de personas con limitaciones

temporales y permanentes y personas mayores, para enfatizar la calidad de los cuidados que se prestan en el sectores público y privado, de forma que garanticen que todas las personas objeto de cuidados. También para este mismo objetivo se plantea ampliar la regulación de centros de rehabilitación para que cada plan que involucre a personas con discapacidad temporal o permanente y adultos mayores esté en sintonía con los criterios que la Organización Mundial de la Salud; y finalmente controlar la calidad de la prestación de servicios de cuidado a partir de certificaciones gubernamentales.

Para el sexto objetivo específico: Procurar la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, se propone garantizar el desarrollo integral infantil del recién nacido o lactante menor, así como el bienestar de la madre durante la última etapa de su embarazo y durante la recuperación del parto; permitir que las actividades laborales puedan ser combinadas con actividades de cuidado en el hogar; reducir la carga de trabajo de los cuidadores de personas a través de la provisión de servicios de relevo de cuidados, para garantizar el derecho de los cuidadores de descansar, y así recuperarse física y mentalmente; reconocer la contribución económica al país de los cuidadores del hogar que ocupan su tiempo en ofrecer servicios a personas con dependencia y fomentar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en una familia mediante la regulación de campañas de publicidad que evite que se refuercen estereotipos de género, particularmente aquellos donde se muestra a las mujeres como las encargadas del cuidado.

Finalmente, para el séptimo objetivo específico: Facilitar y apoyar los cuidados efectuados en el hogar, se propone mejorar la calidad de servicios de cuidado y rehabilitación provistos en el hogar a personas en situación de dependencia, mediante mecanismos que promuevan las habilidades y conocimientos de las personas que cuidan en el hogar.

IX. Mecanismos de coordinación interinstitucional

Una primera aproximación a un mecanismo de coordinación institucional para la ENAC que aquí se presenta, se basa en la propuesta de política elaborada por el CIDE. El diseño, implementación, monitoreo y evaluación de una *Estrategia Nacional para el Cuidado*

requieren de la participación activa de varios actores. Sin embargo, el objetivo no es asignar tareas sueltas a los actores sino lograr una integración de los componentes que los articule. Con este mecanismo se busca tener un espacio de decisión en el que se puedan tomar decisiones en conjunto (por ejemplo presupuestos, ajuste en el diseño de intervenciones, sustitución de un programa, etc.) (CIDE, 2017). Se trata de utilizar las estructuras programáticas y administrativas ya existentes.

El CIDE (2017) propone un espacio de toma de decisiones (Consejo Nacional) a cargo del tema de cuidado en México, el cual no sólo da seguimiento sino se encarga de la toma de decisiones (presupuestales, de tareas, etc.). Se propone que este consejo esté integrado por las dependencias responsables de desarrollo social, salud, trabajo y educación, los institutos de seguridad social, los sistemas de desarrollo integral de la familia, INMUJERES, INAPAM, SIPINNA, CONADIS y CONAPRED. La propuesta del CIDE resalta que las decisiones que se tomen dentro de este consejo no pueden estar basadas en la lógica individual de cada organización y/o programa sino que serán parte de un conjunto de decisiones estratégicas encaminadas a alcanzar el objetivo general de la política para el cuidado. Como se ha mencionado anteriormente, se propone no crear nuevas organizaciones y programas presupuestarios, sino utilizar las estructuras programáticas ya existentes, dotarlas de recursos y 'potenciarlas como componentes de la política integral de cuidados' en México (CIDE, 2017).

X. Monitoreo y Evaluación

- A) Definición de indicadores
- B) Mecanismos de evaluación

Los indicadores y mecanismos de evaluación deberá ser desarrollados de manera conjunta con instituciones del gobierno, academia y sociedad civil para cada uno de los objetivos planteados, así como definir los responsables de cada una de las tareas (Estado, familia, empresas, sociedad civil). Se utilizará la información existente sobre uso del tiempo, trabajo doméstico no remunerado y de cuidado así como evaluaciones del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) de los programas seleccionados. Asimismo, será necesario contar con estudios e información en relación a la calidad del cuidado.

Referencias

Carrasco, Cristina (2003) ¿Conciliación?, no gracias. Hacia una nueva organización social, en Amoroso et al. Malabaristas de la vida. Mujeres, tiempos y trabajos, Barcelona: Icaria, pp. 27-51

CIDE (2017) Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México y Propuesta de política pública en materia de cuidados en México (versión entregable). Ciudad de México.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016) Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en las Américas.

http://www.oas.org/es/cidh/desc/docs/pobreza-ddhh-informepreliminar-2016.pdf

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2016) Base de Datos. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Base_de_datos

Durán, M. (2014) *El trabajo del cuidado en América Latina y España*. Documento de Trabajo nº 54. Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT54.pdf

Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) (2016). Gobierno de México. https://www.gob.mx/conapo/articulos/estrategia-nacional-para-la-prevencion-del-embarazo-en-adolescentes-enapea

Estrategia Nacional de Inclusión (2017). Gobierno de México. https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/estrategia-nacional-de-inclusion-108746

Ferreyra, M. (2016) 'Prácticas de cuidados: algunas experiencias' en *El Descuido de los Cuidados*. Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, noviembre.

Folbre, N. (2015) Tiempo para Cuidar: Cuestiones Metodológicas y Desafios Conceptuales. Care Talk at blogs.umass.edu/folbre

García A. (2016) *El Descuido de los Cuidados* (Prólogo). Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, noviembre.

García, Brígida; Pacheco, Edith. 2014. Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México. México: El Colegio de México, A.C., ONU Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres, 586 pp

GIRE (2017) *Hóras Hábiles: Corresponsabilidad en la vida laboral y personal.* http://corresponsabilidad.gire.org.mx/#/chapter/1/subchapter/1

Haas, A. (2017) 'Autonomía desde la vinculación: hacia una resignificación del cuidado desde el derecho a la no discriminación' en Adaptación y adecuación de las políticas públicas basadas en evidencias dirigidas a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en México con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU Mujeres-COLMEX). México.

INEGI (2017) Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Boletín de Prensa Núm 66/17, Aguascalientes.

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_02.pdf

INEGI (2016) Base de Datos

http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) Base de Datos.

https://www.insp.mx/bibliotecas/jose-luis-bobadilla/fuentes-de-informacion-bibliograficas/base-de-datos.html

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILBS) (2017) Estrategia para el establecimiento del Sistema de Cuidados para la Ciudad de México (propuesta preliminar).

INMUJERES (2017) 'El trabajo de cuidados, obstáculo para las autonomías de las mujeres' en *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas* (ONU Mujeres) (libro en prensa). México.

Lamaute-Brisson, N. (2013) 'Redistribuir el cuidado: para un nexo de políticas públicas' en *Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, septiembre.

Naciones Unidas (2016) *No dejar a Nadie Atrás: Un llamado a la Acción sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento Económico de las Mujeres*. Secretaría, Panel de Alto Nivel sobre el Empoderamiento Económico de las Mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas.

Martínez, C., Tim M. y Paulo S. (2013) *Participación laboral femenina y bono de género en América Latina*. CEPAL, CELADE, Santiago de Chile.

Martínez S. y L. Rojas (2016) Una nueva mirada a la participación masculina en el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos en México / A new look at male participation in domestic work and childcare in Mexico. Estudios Demográficos y Urbanos. Colegio de México.

OCDE (2017), Building an Inclusive Mexico, Policies and Good Governance for Gender Equality, OECD Publishing, París.

ONU MUJERES (2017) El Progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe. Estados Unidos de América.

_____ (2015) El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformando las Economías para Realizar los Derechos. Estados Unidos de América.

Orozco, M. (2017) 'El trabajo, los cuidados y la pobreza' en *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas* (ONU Mujeres). México.

Pérez Fragoso, L. (2016) ¿Quién cuida en la ciudad?: oportunidades y propuestas en la Ciudad de México. División de Asuntos de Género. Series de la CEPAL. LC/L.4211, Santiago de Chile.

PNUD (2013) 'Igualdad de Género e Interculturalidad: Enfoques y estrategias para avanzar en el debate'. *Serie Atando Cabos: Deshaciendo Nudos*. Mayo.

Rodríguez M. y Brígida (2017) *Trabajo no remunerado en México: un análisis de las diferencias de género en los estados y municipios del país.* COLMEX. Ciudad de México.

Rico, Nieves y Claudia Robles (2016) *Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad. CEPAL* - Serie Asuntos de Género N° 140, Santiago de Chile.

Saad, P. (2014) Bono de género y redistribución del trabajo no remunerado. La agenda futura de investigación sobre trabajo no remunerado y familia. El Colegio de México, 28 de febrero, 2014. Ciudad de México.

ACRÓNIMOS

CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CIDE Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COFEMER Comisión Federal de Reforma Regulatoria

COI ENTER COMISION I Cuciai de Reforma Regulatoria

CONADIS Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con

Discapacidad

CONAPRED Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación

DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

GIRE Grupo de Información en Reproducción Elegida

INSP Instituto Nacional de Salud Pública

ILSB Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INMUJERES Instituto Nacional de las Mujeres

ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social SEP Secretaría de Educación Pública

SIPINNA Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social

ANEXO – Mapeo de programas federales relacionados con el cuidado