

POLICY BRIEF

PROPUESTA DE RUTA DE ACCIÓN A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE CUIDADOS^{1*}



GOBIERNO DE
MÉXICO

INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES



Fotografía: ONUMujeres/DzilamMéndez

Introducción



Históricamente ha habido una distribución desigual de las responsabilidades de cuidado entre los hogares, el Estado, el mercado y la comunidad, lo que hace prioritario establecer vías de intervención institucional sustentadas en la concepción del cuidado como un derecho social que, primordialmente, permita resolver el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres asociada a las cargas globales de trabajo.

En este breve documento se muestran las distintas aristas que implica la construcción de una ruta de acción dirigida al diseño de una Estrategia Nacional de Cuidados. Para poder instrumentarla, es necesario contar con una descripción detallada de quiénes realizan el trabajo remunerado y el trabajo de cuidado, así como de las personas que podrían requerir cuidados. En especial, para disminuir las brechas de género, es necesario subrayar la importancia de promover la corresponsabilidad del Estado, las instituciones privadas y las familias en el cuidado, pues son las mujeres quienes realizan la mayor parte de las labores de cuidados en los hogares.

Así, en primer lugar, se describen las brechas de género en el acceso al mercado laboral formal y en el reparto familiar del trabajo no remunerado, posteriormente se mencionan algunos insumos para la elaboración de una Estrategia Nacional de Cuidados, y finalmente se presenta la propuesta de ruta de acción a corto, mediano y largo plazos para la implementación de dicha Estrategia, con objetivos, indicadores y medios de verificación para lograrlo.

1. Propuesta elaborada en 2020.

¿Qué sabemos del trabajo remunerado y no remunerado en México?

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018), las madres mexicanas se ubican en dos grandes grupos de acuerdo con el número de horas que su cónyuge trabaja: aquellas en que ambos laboran más de 40 horas semanales, o bien, aquellas que trabajan menos de 30 horas a la semana, pero cuyas parejas tienen jornadas laborales de más de 40 horas. Además, un hecho que se destaca al comparar 20 países de la OCDE es que México presenta la proporción más alta de parejas que se conforman por hombres con jornadas mayores a las 40 horas y mujeres que no trabajan de manera remunerada. De hecho, al preguntarse cuál es la probabilidad de tener un empleo en México considerando el sexo de la persona, se observa que las mujeres mexicanas tienen menos probabilidad que los hombres de estar empleadas, independientemente de su estatus marital, además, la diferencia es mucho mayor entre las madres y los padres que tienen hijas o hijos su cargo. En consecuencia, en el documento se afirma que es poco factible que las madres que viven en pareja desempeñen un trabajo remunerado en México.

Existen diferentes barreras para que las mujeres con hijos o hijas participen en el mercado de trabajo. El trabajo de la OCDE *Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la Igualdad de Género* (2018: 129) señala que, al considerar exclusivamente a aquellas trabajadoras que cotizan o están cubiertas por el Instituto Mexicano del Seguro Social

(IMSS), y que además han utilizado la licencia de maternidad y tienen al menos un hijo o una hija entre 43 días y cuatro años, solamente un número menor al 20% tiene acceso al servicio de guardería. Además, esta situación se diferencia por entidad federativa, lo que da cuenta de desigualdades a lo largo del territorio mexicano entre aquellas mujeres que pueden tener acceso a guarderías y de la centralización de las guarderías en la Ciudad de México.

Una manera de evidenciar las desigualdades de género en el trabajo no remunerado en México es contrastar los porcentajes de participación de mujeres y hombres en las tareas domésticas y los tiempos de dedicación a dichas tareas.

Esta desigualdad va de la mano de otra: en México, a medida que el estrato socioeconómico es más alto, los tiempos dedicados al trabajo no remunerado son menores en el caso de las mujeres, de tal manera que entre el estrato más alto y el más bajo hay una diferencia de 6.5 horas semanales. En contraste, en el caso de los hombres, acontece lo contrario: a medida que el estrato socioeconómico es más alto, la participación en el trabajo no remunerado es más alta, situación que quizás se deba a patrones de comportamiento diferentes al modelo tradicional de familia (Cuadro 1).

Así, prácticamente todas las mujeres realizan trabajo doméstico, en algunos casos tres veces más que los hombres. Incluso una actividad masculinizada como las reparaciones, solamente la realizan entre 30 y 40% de los hombres y le dedican alrededor de dos horas a la semana.

Cuadro 1.

Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado según estrato socioeconómico. México, 2014

Trabajo no remunerado (tnr)	Hombres					Mujeres				
	Estrato socioeconómico				Total	Estrato socioeconómico				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Preparación y servicio de alimentos	1.92	1.95	2.42	2.68	2.21	15.34	12.42	11.46	10.57	12.33
Limpieza de la vivienda	2.29	2.63	3.16	3.22	2.82	8.33	8.89	8.92	8.28	8.66
Limpieza de ropa y calzado	0.74	0.91	1.12	1.17	0.98	4.88	4.63	4.06	3.80	4.35
Mantenimiento, instalación y reparaciones	0.33	0.56	0.65	0.73	0.57	0.04	0.06	0.10	0.12	0.08
Compras para el hogar	0.89	1.04	1.16	1.29	1.10	1.42	1.73	1.78	1.92	1.72

Trabajo no remunerado (tnr)	Hombres					Mujeres				
	Estrato socioeconómico				Total	Estrato socioeconómico				Total
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto		Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	
Pagos y trámites del hogar	0.25	0.31	0.38	0.45	0.35	0.31	0.37	0.38	0.47	0.38
Gestión y administración del hogar	0.53	0.68	0.79	0.88	0.72	0.62	0.74	0.82	0.91	0.78
TRABAJO DOMÉSTICO	6.94	8.08	9.67	10.44	8.75	30.93	28.84	27.51	26.07	28.30
Cuidados a niños/as de 0 a 5 años	0.82	1.20	0.81	0.65	0.91	3.76	4.44	2.78	2.12	3.40
Cuidados a niños/as de 0 a 14 años	0.61	0.71	0.52	0.54	0.61	1.46	1.97	1.53	1.26	1.61
Cuidados personas de 15 a 59 años	0.14	0.30	0.46	0.64	0.38	0.15	0.23	0.32	0.49	0.29
Cuidados a personas de 60 y más años	0.06	0.03	0.08	0.05	0.05	0.06	0.03	0.05	0.05	0.05
Cuidados a personas con discapacidad o enfermedad	0.26	0.21	0.24	0.20	0.23	0.57	0.56	0.54	0.41	0.53
TRABAJO DE CUIDADO	1.88	2.45	2.11	2.08	2.18	5.99	7.24	5.23	4.33	5.87
TNR	8.82	10.54	11.78	12.52	10.93	36.92	36.08	32.74	30.41	34.17

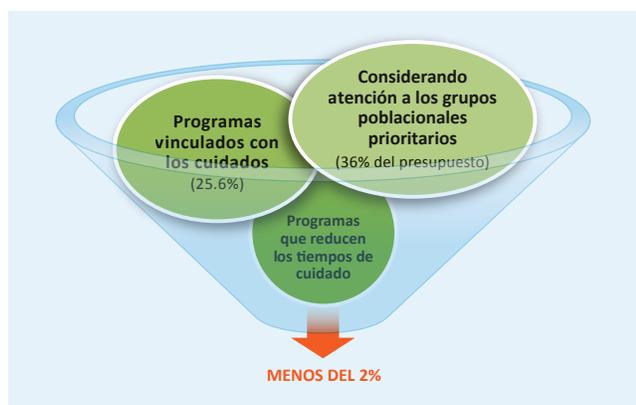
Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014.

En consecuencia, es necesario que se redistribuyan las cargas de cuidado entre los distintos actores involucrados en brindarlo (el mercado, el Estado, las familias y la comunidad), con el fin de acortar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

Insumos para la elaboración de una Estrategia Nacional de Cuidados

Presupuestos asignados a los programas y las acciones gubernamentales relacionados con las actividades de cuidados

Un acercamiento a los presupuestos asignados (Programas que reducen los tiempos de cuidado)



Para proponer un conjunto de medidas a implementar a corto, mediano y largo plazos para construir una Estrategia de Nacional de Cuidados, es necesario identificar los programas sociales en los que podrían incluirse acciones en la materia:²

- La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores es un programa que se considera fuertemente relevante para cubrir el derecho a la alimentación nutritiva y de calidad, así como el derecho a la seguridad social.

2. Para llevar a cabo esta tarea, se revisó el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2020. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx.

La pensión representa 73.6% del presupuesto de los programas de la Secretaría del Bienestar; sin embargo, es un programa que podría contribuir de manera muy indirecta a la reducción de los tiempos de cuidado no remunerado que realizan las mujeres.

- En el rubro correspondiente al derecho a la educación y a la salud, no hay un programa relevante que incida en dicha reducción y en el acortamiento de las desigualdades de género.
- En cuanto al derecho a la no discriminación, cabe señalar que la atención a personas con discapacidad sí puede contribuir a la reducción de tiempos. En consecuencia, se requiere hilar más fino en este acercamiento con la finalidad de conformar una estrategia integral de cuidados.
- Ahora bien, si se quiere lograr la igualdad entre hombres y mujeres en relación con el reparto del trabajo remunerado y no remunerado, los programas que realmente contribuyen a dicho objetivo son aquellos que podrían reducir las cargas globales de trabajo. Este sería el caso del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, Atención a Personas con Discapacidad y las guarderías del IMSS y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), lo cual solo representa cerca de 2% del presupuesto. Este dato muestra el reto que enfrenta el Estado para coadyuvar a reducir las desigualdades de género en el trabajo.

En suma, el reducido peso que actualmente tienen los programas o acciones relacionados con los cuidados en el presupuesto del país señala un reto que enfrenta el Estado para poner al cuidado en el centro de la vida. Asimismo, se tienen que reducir las condiciones de pobreza para garantizar el ejercicio de los derechos sociales, particularmente el derecho al cuidado.

Importancia de contar con una Estrategia Nacional de Cuidados

En el documento elaborado por ONU Mujeres e INMUJERES (2018: 3) se sostiene que “Las desigualdades sociales exacerban la problemática del cuidado, ya que se conjugan 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% de la población ocupada (INEGI, 2016). En particular, las

mujeres pobres son las más vulnerables, y el cuidado es un elemento que impacta directamente en su autonomía económica”.

Una estrategia de cuidados “permitiría construir un Sistema Nacional de Cuidados que respondiera a la responsabilidad social sobre el cuidado de todas las personas. El objetivo general de la estrategia sería garantizar servicios de cuidado para la población en situación de dependencia que cumplan con los principios de accesibilidad, calidad y suficiencia, así como promover la autonomía de las personas y reducir las desigualdades de género. Se trata de una estrategia que, en el marco de los derechos humanos, y tomando en cuenta la interseccionalidad, intersectorialidad y corresponsabilidad, tendría que aprovechar las intervenciones existentes, construir algunas adicionales y reorientar algunas otras para incidir en el problema público de manera gradual, pero progresiva” (ONU Mujeres e INMUJERES, 2018: 30).

Recomendaciones relevantes para el diseño de un Estrategia Nacional de Cuidados

El problema del cuidado está determinado por factores estructurales demográficos, la composición de los hogares, el grado de informalidad en el mercado laboral, las desigualdades de ingresos y de género.

En un estudio prospectivo sobre los cuidados (Rivera, Trocoso y Max, 2018), se hacen las siguientes recomendaciones:

- Analizar las diferencias sociodemográficas o geográficas entre la población, para lo cual es necesario contar con un nivel de desagregación de la información que permita entender las necesidades de las familias en distintas condiciones sociales y el ciclo de vida de las personas.
- Desarrollar estudios que den cuenta de la calidad de los cuidados. Los cuidados de las personas con discapacidades y de las personas mayores requieren de mayor especialidad que los cuidados para menores de 15 años. Es necesario entender mejor cómo se organizan los hogares para atender a sus miembros y cómo esta organización varía ante distintas necesidades de cuidado.
- Hacer investigaciones que permitan comprender las decisiones al interior del hogar sobre la participación en el mercado laboral y los cuidados de sus miembros. En

particular, se requiere comprender en qué medida el trabajo no remunerado disminuye la posibilidad de las mujeres de pasar más tiempo en el mercado laboral y cómo los hogares deciden quién pasa el tiempo en esas actividades.

- Promover que las mujeres que puedan liberar su tiempo lo inviertan en el mercado laboral. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las extensas jornadas laborales del mercado en México pueden limitar la incorporación de más mujeres al mercado formal.

Por otra parte, Rivera y otros (2018, pp. 45-46) hacen las siguientes recomendaciones:

- Garantizar que los niños y las niñas entre cero y seis años tengan acceso a servicios de cuidado, ampliando la cobertura de las guarderías públicas y privadas.
- Asegurarse de que los niños, las niñas y los adolescentes entre 7 y 15 años tengan acceso a servicios de cuidado. Lo anterior, mediante la incorporación gradual de todas las escuelas primarias y secundarias al esquema de escuelas de tiempo completo o de horario extendido o proporcionando servicios de cuidado fuera del horario escolar y albergues a los niños y las niñas que asisten a la escuela en una localidad distinta a donde se encuentra su casa.
- Lograr que todas las personas con discapacidad temporal o permanente tengan acceso a servicios de cuidado en su domicilio o en instituciones públicas y privadas, como se ha hecho en los casos de España, Inglaterra y Canadá. También, sería recomendable ampliar la oferta pública de

servicios de rehabilitación y cuidado para personas con discapacidad temporal o permanente y complementar la oferta pública con la oferta privada.

- Asegurarse de que las personas mayores tengan acceso a servicios de cuidado incrementando la oferta de servicios públicos (centros de cuidado diurno y nocturno, albergues, centros de atención física y mental, etc.). Se sugiere complementar la oferta pública con la oferta privada, considerando las diferentes necesidades de cuidados de mujeres y hombres.
- Aumentar la calidad de los cuidados en el país. Con este fin, se propone extender la regulación del 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.
- Promover la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de quienes cuidan a personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, mediante la provisión de servicios de relevo de cuidados, jornadas laborales no presenciales que permitan a quienes cuidan permanecer en casa, campañas de publicidad que cuestionen los estereotipos de género, entre otras formas.
- Mejorar la calidad de los 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.

Ruta de acción para la implementación de una Estrategia Nacional de Cuidados

Con el fin de presentar una ruta de acción a corto, mediano y largo plazos, se utilizaron elementos de la Metodología de Marco Lógico, de manera que en primer lugar se debe identificar la problemática general por resolver.

El reparto desigual de los cuidados entre hombres y mujeres es la desigualdad detonadora que obliga a establecer una ruta de acción que permita resolver dicho problema. En concreto,

el reparto desigual se manifiesta en el estancamiento de la participación económica femenina en México (especialmente para las mujeres con hijas e hijos pequeños), en arreglos familiares no igualitarios en cuanto a la inserción en el mercado de trabajo, en un reducido número de servicios públicos relacionados con los cuidados y, fundamentalmente, en el reparto desigual del trabajo no remunerado.

Indetificación del Problema



Para resolver dicha problemática, es necesario contar con el involucramiento del Estado, el mercado, las familias y la sociedad civil. El fin último es reducir las cargas de trabajo de las mujeres, y para ello, se requiere un cambio en la estructura presupuestal de gasto social, la participación más activa de la iniciativa privada, una transformación de la política fiscal y, de manera fundamental, el logro de cambios culturales que promuevan la no discriminación y un trabajo no remunerado igualitario. Para el logro de estos objetivos, se establecen diferentes alternativas que involucran atención prioritaria a nivel presupuestal, gubernamental y la modificación de los marcos normativos que garantizan el ejercicio de los derechos humanos, en especial el derecho al cuidado.

En los siguientes tres esquemas, se formulan los objetivos, los indicadores, los medios de verificación y los propósitos fundamentales de cada objetivo para articular una ruta de acción que contemple tres momentos.

Un primer momento, denominado de corto plazo, comprende aquellos objetivos relacionados con el obtener los insumos esenciales para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados.

Estrategia Nacional de Cuidados (Mediano Plazo)

Objetivos	Indicadores	Medio de Verificación	Propósito
Encaminarnos a la conformación de un sistema nacional de cuidados	Articulación entre las distintas instancias de gobierno	Reforma constitucional y ley	Considerar al cuidado como un derecho humano, a la vez que un problema público y establecer los principios rectores
Construcción de la estructura programática del sistema de cuidados	Provisión de cuidados del estado, los privados y del hogar (Considerando guarderías, escuelas con horario extendido, servicios de rehabilitación, certificaciones, licencias de maternidad y paternidad, políticas de relevo y horarios de trabajo flexible)	Sistema de información, monitoreo y evaluación	Promover y desarrollar acciones que den cumplimiento a los derechos a la no discriminación, a la igualdad de género
Poner en el centro a las personas en las decisiones fiscales	Transparencia Rendición de cuentas Participación ciudadana	Sistema de información, monitoreo y evaluación	Lograr una justicia fiscal

Un segundo momento, denominado de mediano plazo, involucra la realización de las acciones que permitan construir dicho Sistema (la reforma constitucional, la emisión de leyes secundarias, la conformación de un Consejo Nacional de Cuidados y de un Sistema de Información y Monitoreo),

articulando distintos órganos de gobierno, así como contar con un presupuesto de egresos con perspectiva de género en el marco de una justicia fiscal transparente, que permita la rendición de cuentas y cuenta con la participación ciudadana.

Matriz de Indicadores (Corto Plazo)

Objetivos	Indicadores	Medio de Verificación	Propósito
Realizar un estudio sobre los diferenciales sociodemográficos de la población prioritaria de cuidados	Características poblacionales de los grupos prioritarios (entre ellas, las desigualdades sociales, los arreglos familiares y las diferencias geográficas)	Censo 2020 Encuesta de uso del tiempo 2019 Enadid 2018 Enigh 2020 Estudios previos	Establecer prioridades adecuadas para la atención a grupos prioritarios
Conocer la calidad de los cuidados	Poblaciones beneficiadas en relación a la población definida como prioritaria Quejas y las sugerencias	Registros administrativos en las distintas dependencias gobierno Estudios previos	Aumentar la calidad de los cuidados
Realizar un estudio sobre el presupuesto ejercido en 2019	Presupuesto original asignado y presupuesto final ejercido	Listado de programas y acciones federales de desarrollo social en el presupuesto de egresos de la federación	Priorizar programas que se encaminen a reducir la carga global de trabajo (corto plazo)

Finalmente, a largo plazo se tendrá que lograr el objetivo central: el reparto igualitario del trabajo de cuidados.

Matriz de Indicadores (Largo Plazo)

Objetivos	Indicadores	Medio de Verificación	Propósito
Lograr una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo	Tasa de participación económica	Encuesta nacional de empleo y ocupación	Respecto a los derechos humanos (no discriminación e igualdad de género)
Lograr un reparto igualitario del trabajo entre hombres y mujeres	Carga global de trabajo (CGT)	Encuestas nacionales de uso de tiempo	Respecto a los derechos humanos (derecho al cuidado, vinculado al derecho a la protección social)
Aumentar el presupuesto a programas prioritarios	Presupuesto original asignado y presupuesto final ejercido	Listado de programas y acciones federales de desarrollo social en el presupuesto de egresos de la federación	Priorizar programas que reduzcan la carga global de trabajo (corto plazo)
Lograr un gasto social con perspectiva de género	Recursos ejercidos en cuanto al gasto social	Presupuesto de egresos de la federación	Focalizar la atención a los grupos prioritarios

Para concluir, es importante mencionar que una ruta de acción debe estar enmarcada en un conjunto de acciones. Aguirre y Ferrari (citado en Galindo et al. 2015) sostienen que los principales retos del Sistema Nacional de Cuidados son los siguientes:

- Avanzar en la creación de un marco normativo.
- Impulsar la creación de pactos fiscales.
- Priorizar el Sistema en la agenda política e institucional como un asunto urgente.
- Lograr acuerdos con relación al debate focalización-universalidad de políticas y programas.
- Impulsar con mayor intensidad el enfoque de género desde las instituciones públicas, especialmente por parte del órgano rector de las políticas de género, en articulación con las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de cooperación.
- Incrementar la voluntad política para la promoción del sistema de cuidados.
- Diferenciar la política de cuidados respecto de otras políticas sectoriales de educación y salud.
- Profundizar el modelo institucional del Sistema Nacional de Cuidados y su integralidad.
- Fortalecer las coaliciones, incorporando nuevos actores.
- Precisar acciones vinculadas a la formación de las y los cuidadores.
- Fomentar la visibilidad de modelos de relaciones familiares en las que exista un reparto equitativo de tareas.
- Incrementar la generación de conocimientos sobre cuidados.
- Elaborar un plan estratégico de implementación de la política.

<https://www.colmex.mx>

 @elcolmex

 elcolmex

 @elcolmex

<https://www.gob.mx/inmujeres>

 @inmujeres

 @InmujeresMx

 @inmujeres

 @inmujeres

<https://mexico.unwomen.org/es>

 @ONUMujeresMX

 onumujeresmx

 onumujeresmx

 OnuMujeresMX

Referencias

Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2014). *La construcción del Sistema de Cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria*. Santiago de Chile: CEPAL.

Galindo, L. M., García, G. y Rivera, P. (2015). *El trabajo de cuidado en los hogares: ¿un trabajo sólo de mujeres?* Cuadernos de Trabajo, 59. Ciudad de México: INMUJERES.

INEGI (2016). Base de Datos.

INMUJERES y ONU Mujeres (2018). *Bases para una estrategia nacional de cuidados*. INMUJERES y ONU Mujeres. México.

OCDE (2018). *Construir un México inclusivo: políticas y Buena Gobernanza para la Igualdad de Género*. INMUJERES. <https://doi.org/10.1787/9789264300996-es>

ONU Mujeres e INMUJERES (2018). *Rumbo a una propuesta de Estrategia Nacional para el Cuidado en México*.

Rivera, E., Troncoso, e. y Max, E., (2018). *Estudio Prospectivo de Cuidados*. INMUJERES y ONU Mujeres.