

Nota Informativa

30 de agosto de 2023

Recursos para un Sistema de Cuidados

Presentación

El objetivo central de la presente nota es mostrar la necesidad de instrumentar en México, a nivel Federal, un sistema de cuidados, pues aunque el derecho al cuidado y a cuidar todavía no está incluido explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ni en las leyes vigentes, la reforma constitucional de 2011 establece que la interpretación de las normas relativas a derechos humanos también deberá guiarse de acuerdo con los tratados internacionales ratificados y firmados por México; en consecuencia, el Estado está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos tanto en la CPEUM, como en los convenios y los tratados internacionales.¹

En este sentido y en virtud de que diversos tratados, ratificados y firmados por México, sí consideran el cuidado y cuidar como derechos humanos, la

¹ ONU Mujeres e INMUJERES, Bases para una Estrategia Nacional de Cuidados. México, 2018.
<https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2019/BASES%20PARA%20UNA%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20CUIDADOS%202018%20web%201.pdf>

ausencia de un Sistema Nacional de Cuidados en México es un problema de política pública que debe ser atendido desde el ámbito de las Finanzas Públicas.

Es por ello que, en esta nota se presenta primero un marco general de referencia sobre en qué consiste un sistema de cuidados, cómo se entiende éste a nivel internacional; para posteriormente analizar de forma breve cómo, en México a través de algunas reformas legales y Programas Presupuestarios (Pp), se ha tratado de atender este problema público de los cuidados; todo ello en aras de mostrar las áreas de oportunidad en este tema.

Marco de referencia

Actualmente existe, a nivel mundial, una creciente preocupación por el cuidado de las personas, así como por las responsabilidades públicas que esto implica, convirtiéndose en un problema de carácter urgente debido a los cambios demográficos y las consiguientes demandas y necesidades sociales de cuidado; lo que ha puesto en evidencia la escasez de servicios de cuidado públicos disponibles.

De acuerdo con Batthyány, 2015, en los estados del bienestar los tres pilares clásicos: salud, educación y protección social están siendo complementados con un denominado “cuarto pilar”, que reconoce el derecho de la población a recibir atención en situaciones de dependencia. Es una dimensión del bienestar que nace muy vinculada al envejecimiento de la población y que supone el inicio del reconocimiento del derecho a recibir cuidados.²

² Batthyány Dighiero, Karina. Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. CEPAL, Santiago de Chile, 2015, p.23.

Si bien es cierto que, no sólo en México, sino en el mundo, el trabajo -no remunerado- de cuidados al interior de las familias recae, principalmente, en las mujeres, con lo cual se limita su incorporación al empleo formal, al estudio y a la política, así como a disfrutar plenamente de su tiempo; la realidad es que, los cuidados no son sólo un tema de género, pues el derecho al cuidado, debe ser considerado un derecho universal de toda la ciudadanía, dada su doble implicación: personas que necesitan cuidados y las que cuidan, por tanto debe verse desde el derecho a dar y el derecho a recibir cuidados.

De acuerdo con Pautassi, 2010, desde la perspectiva de derechos, el cuidado es un derecho de todos y todas y debe garantizarse por medio de arreglos institucionales y presupuestarios, ser normado y obtener apoyo estatal; por tanto, no se trata de un beneficio para las mujeres y sí un derecho de quienes lo requieren.³

En este contexto, el cuidado como derecho humano involucra al menos dos perspectivas:

- El derecho a recibir los cuidados necesarios en distintas circunstancias y momentos del ciclo vital.
- El derecho de elegir si se desea o no cuidar en el marco del cuidado familiar no remunerado.

Y para que la ciudadanía pueda efectivamente gozar de estos derechos, en definitiva, el Estado habrá de promover un marco normativo e institucional que garantice dichos cuidados, lo que implica la necesidad de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37726/S1500041_es.pdf?se

³ Ibídem, p.12.

impulsar un conjunto de políticas de cuidado desde la protección social, las políticas de empleo y las políticas de desarrollo.

Esquema 1

Clasificación de las políticas públicas de cuidados



FUENTE: elaborado por el CEFP con información de Batthyány Dighiero, Karina. Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. CEPAL, Santiago de Chile, 2015.

Es por esto que, en la actualidad a nivel internacional los gobiernos de diversos países están desarrollando políticas públicas orientadas a la organización social del cuidado; entre las que sobresalen el desarrollo de servicios de cuidado, las licencias y permisos parentales para ejercer el cuidado, enmarcadas en propuestas de conciliación entre vida laboral y familiar, bonos para ejercer el cuidado y la organización de sistemas de cuidado.

Es en este contexto que nacen, como un componente central del sistema de protección social y sustentados en la definición del cuidado como un bien público y como un derecho humano, los sistemas de cuidados, que se definen como el conjunto de acciones públicas y privadas transversales que

se desarrollan de forma articulada para brindar atención a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar: menores de edad, personas con alguna discapacidad, adultos mayores y enfermos.

A nivel internacional, se pueden citar como ejemplos de estos sistemas de cuidados los casos de Uruguay, en donde se creó el Sistema Nacional de Cuidados; el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en España; el Sistema Chile Crece Contigo, de Chile; La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, de Costa Rica; Círculos Infantiles, en Cuba; Programa Integral de Atención en Salud del Adulto Mayor, también de Cuba; Políticas de familia, de Suecia; y Reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidados como labor productiva y Plan Nacional del Buen Vivir, de Ecuador, todos ellos instrumentados hace más de una década.

El caso de México

En México, de acuerdo con ONU Mujeres, la provisión de cuidados es insuficiente, de baja calidad y no tiene una accesibilidad amplia, además de que recae principalmente en las mujeres, debido a la ausencia de normatividad, de políticas públicas y de infraestructura en materia de cuidados, así como a la falta de una cultura de no-discriminación y de un balance de distribución del trabajo no remunerado.⁴

No obstante, en materia normativa recientemente se observan avances a nivel local, tal es el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México, que en su artículo noveno establece el derecho al cuidado en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le

⁴ ONU Mujeres e INMUJERES, Bases para una Estrategia Nacional de Cuidados. México, 2018. p.4 <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2019/BASES%20PARA%20UNA%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20CUIDADOS%202018%20web%201.pdf>

otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida”.

En el ámbito Federal, cabe mencionar que en noviembre de 2020 se aprobó en la Cámara de Diputados el *Dictamen de Decreto por el que se reforman los artículos 4º y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sistema nacional de cuidados*⁵, en el que se establece: Garantizar el derecho a las personas a un cuidado digno cuando así lo requieran, estableciendo una corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las actividades de cuidado, así como el respeto a la libertad de decidir si se adquiere o no la obligación de cuidar a otra persona. Con el objeto de garantizar este derecho, en dicho dictamen se señala que, se implementará un sistema nacional de cuidados al cual tendrán prioridad de acceso, personas que requieran cuidados por enfermedad o discapacidad, niñas, niños, adolescentes y personas mayores, quienes vivan en condición de extrema pobreza, y las personas que realicen actividades de cuidado sin remuneración alguna. Además de facultar al Congreso para expedir una ley general en la materia. No obstante, dicho dictamen continúa sin aprobación en el Senado de la República.

Por otro lado, sí se han aprobado algunas modificaciones a las leyes en esta materia, entre las que conviene mencionar la Reforma Laboral de 2018 al Artículo 132, fracción XXVII bis, de la Ley Federal del Trabajo (LFT) que establece como obligación del patrón otorgar un permiso de paternidad de cinco días laborales con goce de sueldo a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y, de igual manera, en el caso de adopción de un infante. Y la adición en 2019 a la LFT del Artículo 170 Bis, en la que se señala

⁵ Cámara de Diputados.

http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/dictameneslxiv_id.php?tipot=&pert=0&init=4122

que: “los padres o madres de menores diagnosticados con cualquier tipo de cáncer, gozarán de la licencia a que se refiere el artículo 140 Bis de la Ley del Seguro Social (licencia expedida por el Instituto al padre o madre trabajador asegurado, con vigencia de uno y hasta veintiocho días), en los términos referidos, con la intención de acompañar a los mencionados pacientes en sus correspondientes tratamientos médicos”.

Recursos destinados actualmente en México a los cuidados

A nivel presupuestal, los Programas Presupuestales (Pp) que podrían estar incidiendo en los cuidados son aquellos que tienen como población objetivo niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad temporal o permanente, enfermos y población cuidadora, o sea mujeres; bajo estos criterios, los Pp del Anexo Transversal 14 “Atención a Grupos Vulnerables”⁶, en teoría, serían la muestra de análisis más cercana de programas que tienen como fin atender el problema de los cuidados.

No obstante, después de una revisión a los Pp que se incluyen en dicho Transversal se observa que contiene programas que no tienen que ver con los cuidados y faltan otros que atañen a los cuidados, de manera que solo se seleccionaron de ese Anexo los programas cuyo objetivo sí son los cuidados de grupos vulnerables y se agregaron otros más con objetivos de cuidado, quedando la selección de Pp del Cuadro 1, que consta en 2023 de 13 Pp.

En 2023 en el PEF se aprobaron 390 mil 829.9 millones de pesos (mdp) para los programas identificados para cuidados, monto que con relación a lo

⁶ En la Ley General de Desarrollo Social, en su Artículo 5, Fracción VI, se definen los grupos vulnerables como aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores, o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

aprobado en 2018 muestra un incremento promedio anual, en términos reales, de 33.2 por ciento, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Programas Presupuestarios para Cuidados, PEF 2018-2023
(Millones de pesos)

Ramo	Programa Presupuestario	PEF		Tasa Media de Crecimiento Anual %
		2018	2023	
	TOTAL	72,614.1	390,829.9	33.2
04	Gobernación	277.7	457.2	5.1
	Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF)	277.7	13.5	-48.0
	Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus hijas e hijos	0.0	443.7	n.a.
11	Educación Pública	11,243.2	0.0	-100.0
	Escuelas de Tiempo Completo	11,243.2	27,052.9*	-100.0
12	Salud	3,564.1	3,819.4	-3.6
	Asistencia social y protección del paciente	697.9	727.2	-4.1
	Programa de Atención a Personas con Discapacidad Seguro Médico Siglo XXI	43.8	28.2	-12.9
	Servicios de asistencia social integral	1,958.5	0.0	-100.0
		863.9	3,064.0	22.5
20	Bienestar	43,942.1	369,287.5	45.6
	Desarrollo integral de las personas con discapacidad	57.1	33.0	-14.8
	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	39,473.0	339,431.4	46.3
	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	0.0	26,577.8	n.a.
	Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	4,070.3	0.0	-100.0
	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras	0.0	2,926.5	n.a.
	Servicios a grupos con necesidades especiales	341.7	318.8	-6.2
50	Instituto del Seguro Social	11,908.2	14,638.6	-0.9
	Servicio de Guardería	11,908.2	14,638.6	-0.9
51	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1,678.9	2,627.2	4.0
	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	1,652.4	2,626.9	4.4
	Atención a Personas con Discapacidad	26.5	0.3	-61.2

* Este monto corresponde al Pp La escuela es Nuestra, toda vez que una de las opciones en la que se puede utilizar el subsidio es en la extensión del horario, pero no la única, por lo tanto se desconoce el monto que en realidad se destina a ese fin; por esa razón el presupuesto del programa no se considera en el total.

n.a.: No aplica

FUENTE: elaborado por CEFP con información de la SHCP.

Conviene mencionar que el incremento en los recursos de este conjunto de Pp se explica, fundamentalmente, por el mayor monto aprobado para el Pp denominado “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” que en el período de estudio registró un crecimiento promedio anual, en términos reales, de 46.3 por ciento; aquí cabe señalar que este programa se

incluye en el análisis por tener como población objetivo a los adultos mayores, sin embargo no existe evidencia de que el 100 por ciento de los recursos de las pensiones se destine a cuidados.

Con base en el análisis de la normatividad y de los Pp que en el caso de México tienen como población objetivo los grupos vulnerables, esto es, la población que requiere y da cuidados, se observa que son una combinación de los tres tipos de políticas públicas de cuidados que a nivel internacional se han identificado; esto es que existen políticas de tiempo para cuidar, como parte de las prestaciones del trabajo en el sector formal (licencias por maternidad y paternidad, así como licencias para el cuidado); políticas de dinero por cuidar, tal es el caso del Pp “Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras”, en el que a las madres se les da un subsidio para cuidar a sus hijos; y políticas de Servicios de cuidado, como son los Pp de “Servicios de guardería “del IMSS y el de “Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil” del ISSSTE, o el extinto “Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras”.

Consideraciones Finales

En la actualidad existen en el mundo distintos ejemplos de sistemas nacionales de cuidados, los cuales nacen, principalmente, del problema público generado por los cambios demográficos, que han evidenciado la necesidad de cuidados para ciertos grupos vulnerables: adultos mayores, niños, discapacitados y enfermos; así como la necesidad de regular los servicios que brindan los cuidadores, los cuales en su mayoría son mujeres.

Los sistemas de cuidados se conforman de una serie de políticas públicas que van desde cambios al marco normativo, leyes del trabajo y de seguridad social, hasta la instrumentación de diversos programas públicos

que incluyen subsidios, pensiones y servicios de atención y cuidados a los grupos vulnerables.

En México, pese a los importantes esfuerzos que se han venido realizando en la materia, resulta evidente que falta una legislación específica de cuidados a nivel Federal; además, aunque en la actualidad se involucran diversos sectores, pues los Pp identificados en el PEF corresponden a seis Ramos, aún no existe una política transversal de cuidados y menos todavía un sistema nacional de cuidados.

Al respecto el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) señala que convendría considerar los cuidados como un derecho y avanzar hacia la implementación de un sistema nacional de cuidados, en aras de reducir las desigualdades de género, sociales y económicas que existen en el país.⁷

Por último, conviene señalar que, en el caso de México los Pp identificados para cuidados prácticamente no consideran medidas de política pública para los cuidadores, que en el país son básicamente las mujeres, lo que conforme señala CONEVAL, genera un importante problema en la esfera económica, toda vez que, la distribución desigual de cargas en el trabajo de cuidados y del hogar no remunerado está asociada a que un alto porcentaje de mujeres no busque empleo o trabaje jornadas reducidas, por lo que señala que se podrían adoptar medidas de política pública que incluyan: regulación del reparto equitativo de tareas de cuidados, así como el trabajo a distancia, a fin de aumentar las oportunidades de inserción de las mujeres en el mercado laboral formal.

⁷ CONEVAL. Consideraciones para el proceso presupuestario 2024, México, 2023, p.41

Referencias

- Batthyány Dighiero, Karina. Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. CEPAL, Santiago de Chile, 2015.
<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37726/S1500041es.pdf?se>
- CIDE, Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México, México, 2017.
<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>
- CONEVAL. Consideraciones para el proceso presupuestario 2024, México, 2023.
- ONU Mujeres e INMUJERES, Bases para una Estrategia Nacional de Cuidados. México, 2018.
<https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2019/BASES%20PARA%20UNA%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20CUIDADOS%202018%20web1..pdf>
- Pautassi, Laura. “Cuidado y derechos: la nueva cuestión social”, El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), Cuadernos de la CEPAL, n° 94, CEPAL, Santiago de Chile 2010.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



@CEFP_diputados