

¿Quién cuida en la ciudad?

Aportes para políticas
urbanas de igualdad

**MARÍA NIEVES RICO
OLGA SEGOVIA**

Editoras

Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/suscripciones

¿Quién cuida en la ciudad?

**Aportes para políticas
urbanas de igualdad**

María Nieves Rico

Olga Segovia

Editoras



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, noviembre de 2017

Libros de la CEPAL

150

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

María Nieves Rico

Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue coordinado y editado por María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Olga Segovia, Consultora de la CEPAL, en el marco del proyecto “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidado” de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. María Verónica Aranda, Consultora de la misma División, contribuyó a la revisión y organización de los textos.

Se agradecen los comentarios de Paulo Saad, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Ricardo Jordán, Oficial de Asuntos Económicos Senior de la oficina de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alfredo Rodríguez, Director de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, y Jorge Rodríguez, Investigador del CELADE-División de Población de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Diseño de portada: Marcela Veas

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121970-8 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058608-5 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358071-4 (versión ePub)

N° de venta: S.17.II.G.21

LC/PUB.2017/23-P

Distr.: General

Copyright © Naciones Unidas, 2017

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00617

Esta publicación debe citarse como: María Nieves Rico y Olga Segovia (eds.), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	19
Introducción.....	23
Parte 1	
Habitar la ciudad con igualdad de género	39
Capítulo I	
¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género	
<i>Olga Segovia, María Nieves Rico</i>	41
A. El espacio habitado: derechos, percepción y uso en la diversidad de la ciudad.....	42
1. Aportes de las mujeres al pensamiento urbano.....	44
B. Desigualdades de género y pobreza en el uso del tiempo y del espacio	48
1. Transformaciones urbanas y desigualdad.....	48
2. Cambios demográficos en una ciudad que los ignora.....	50
3. Pobreza, ingresos e informalidad	51
4. Uso del tiempo y cuidados	54
5. El uso del espacio: violencia e inseguridad.....	56
C. Una ciudad para la inclusión	58
1. Derechos, experiencias y demandas en la voz de las mujeres.....	58

2.	Entre el espacio privado y el espacio público	60
3.	Valorización de la vida cotidiana: el espacio del cuidado en la ciudad	62
	Bibliografía	65
Capítulo II		
Urbanización e igualdad: dos dimensiones clave para el desarrollo sostenible de América Latina		
	<i>Antonio Prado, Vera Kiss</i>	71
	Bibliografía	87
Capítulo III		
Ciudades que cuidan		
	<i>María Ángeles Durán</i>	91
A.	Señales de identidad: las ciudades que quieren cuidar	91
1.	El trasfondo político del cuidado: la batalla por la distribución del excedente	91
2.	La gestión del cuidado por parte de los gobiernos de las ciudades	96
3.	La vida cotidiana de la ciudad: líderes, asociaciones y ciudadanos de a pie	97
B.	Las formas del cuidado	99
1.	La necesidad de una definición operativa del cuidado	99
2.	La incapacidad financiera de las familias para adquirir servicios de cuidado remunerado y la creciente sobrecarga de las mujeres	102
3.	Expectativas y resistencias al cambio en la organización del cuidado dentro de los hogares: diferencias de género	103
4.	El cuidado institucional y los excluidos del cuidado	105
C.	El reto de la distribución equitativa del cuidado	107
1.	El volumen del cuidado	107
2.	Una ilustración: el impacto presupuestario del traslado parcial del trabajo de cuidado no remunerado desde los hogares hacia la administración pública en la Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires	108
D.	Anticiparse al futuro: la evolución de la demanda de cuidado en América Latina a corto, mediano y largo plazo	111
E.	Conclusiones	113
	Bibliografía	114

Capítulo IV

La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina

Lucía Scuro, Iliana Vaca-Trigo 117

Introducción..... 117

A. Información sobre el uso del tiempo en las ciudades 119

B. Desigualdades estructurales 121

C. Uso del tiempo en las ciudades 129

1. Desigualdad espacial y de acceso a servicios 130

2. Tiempos de traslado en la ciudad 134

3. Tiempos para cuidar en la ciudad 137

D. Reflexiones finales 146

Bibliografía..... 147

Parte 2

Autonomía económica de las mujeres y cuidado

en ciudades latinoamericanas 149

Capítulo V

¿Quién cuida en la Ciudad de México?, México

Lucía Pérez Fragoso 151

Introducción..... 151

A. Autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México..... 154

1. El contexto..... 154

2. Características socioeconómicas de la población 154

3. Población dependiente 156

B. Políticas de desarrollo urbano que afectan la autonomía económica de las mujeres 159

1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 159

2. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 160

3. Políticas de movilidad y transporte 160

C. Competencias vinculadas con las políticas de cuidados en la Ciudad de México 162

1. Secretaría de Educación (SEDU)..... 163

2. Secretaría de Salud 163

3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 163

4. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE)..... 165

5. Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral (CECILA) 166

D.	Mapa de las políticas de cuidado y laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres	166
1.	Población de 0 a 5 años.....	167
2.	Población de 6 a 14 años.....	168
3.	Personas adultas mayores (de 60 años en adelante)	169
4.	Población con discapacidad.....	170
5.	Perfil de las cuidadoras	171
6.	Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres	176
E.	Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano	178
1.	Necesidades de atención.....	178
2.	Propuestas de políticas de cuidados para la Ciudad de México	179
3.	Oportunidades y desafíos.....	184
	Bibliografía	185

Capítulo VI

Cuidado para la gestión: Nueva Cultura Laboral con perspectiva de género en la Ciudad de México

Amalia García Medina..... 191

Introducción..... 191

A. Una Nueva Cultura Laboral en la Ciudad de México 195

1. Contratación, permanencia, promociones y estímulos laborales (Circular Uno 2015)..... 196
2. Programa de Estabilidad Laboral
3. Reducción de las jornadas laborales..... 199
4. Licencias por maternidad y lactancia..... 200
5. Licencia por paternidad
6. Oficina en Tu Casa
7. Universidad Laboral en línea para trabajadoras
8. Unidades de Igualdad Sustantiva

B. Lecciones aprendidas, desafíos y recomendaciones para la sostenibilidad de la Nueva Cultura Laboral 205

C. El cuidado como derecho y un sistema de cuidados público en la Constitución Política de la Ciudad de México..... 208

Bibliografía

Capítulo VII

¿Quién cuida en Montevideo?, Uruguay

Karina Batthyány..... 211

Introducción..... 211

A. Montevideo: autonomía económica de las mujeres y la ciudad..... 213

B. Políticas de cuidados a nivel nacional y su relación con lo departamental..... 218

C.	Políticas y programas para la atención de población dependiente en la Intendencia de Montevideo.....	223
1.	Cuidado infantil	223
2.	Cuidado de personas adultas mayores.....	224
3.	Cuidado de personas con discapacidad	224
4.	Caracterización de las personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas	225
D.	Perfil de las personas que reciben cuidados, servicios de cuidado y grado de cobertura en Montevideo.....	227
1.	Primera infancia	227
2.	Adultos mayores	229
3.	Personas con discapacidad	230
E.	Políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres	231
1.	Programa Barrido Otoñal.....	232
2.	Programa Inclusión Social de Clasificadores/as de Residuos Sólidos Urbanos.....	233
3.	Centros de Desarrollo Económico Local.....	234
4.	Acciones dirigidas al funcionariado de la Intendencia	235
F.	Propuestas de políticas de cuidados a nivel urbano y principales efectos	235
1.	Integración de la red de políticas sociales a nivel territorial.....	236
2.	Ajuste de recursos y procedimientos afianzando la descentralización.....	239
3.	Articulación y difusión de los servicios de cuidados	240
4.	Adecuación de las políticas de promoción de la autonomía económica de las mujeres promovidas por la Intendencia de Montevideo.....	241
5.	Estudios específicos a nivel territorial	241
	Bibliografía.....	243

Capítulo VIII

¿Quién cuida en Santiago?, Chile

<i>Olga Segovia</i>	245
Introducción.....	245
A. La ciudad: comuna de Santiago	246
1. La población.....	247
2. El territorio.....	248
B. Las mujeres en la comuna: autonomía económica	250
1. Situación de las mujeres respecto de su autonomía económica	250
C. Políticas de cuidados y políticas laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres	254

1.	Programas para la atención de la población dependiente de cuidados	254
2.	Principales políticas laborales relacionadas con la autonomía económica de las mujeres	261
D.	Una propuesta de cuidados para la comuna de Santiago	263
1.	Planificación, gestión y evaluación comunal con una perspectiva de género	264
2.	Programas de cuidado e incidencia en la autonomía económica de las mujeres	269
E.	Lineamientos para la gestión y articulación de las propuestas	270
1.	Programas de cuidado a personas dependientes y a personas cuidadoras	271
2.	Mejoramiento de la inserción y promoción laboral	274
3.	Incorporación de demandas y requerimientos urbanos	275
F.	Oportunidades y desafíos	275
	Bibliografía	277

Capítulo IX

¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia

<i>Marisol Dalmazzo Peillard</i>	281
Introducción	281
A. Bogotá, Distrito Capital	283
1. Población	283
2. Tasa de dependencia	284
B. Autonomía económica de las mujeres: principales indicadores	284
C. Impacto de las políticas urbanas en las desigualdades de género	288
1. Igualdad de género y cuidado en la planificación urbana de Bogotá	288
2. Segregación urbana	289
3. Movilidad y transporte	291
4. Equipamientos sociales y de cuidado	293
5. Seguridad y espacio público	295
D. El cuidado en Bogotá	296
1. Políticas y programas de cuidado implementados en Bogotá	297
2. Perfil de los cuidadores y las cuidadoras formales e informales	301
E. Sistema Nacional de Cuidados	301
F. Propuestas para Bogotá	303
1. Sistema Distrital de Cuidado	303
2. Desarrollo de políticas transversales	305
G. Principales oportunidades y desafíos	308
Bibliografía	309

Capítulo X

¿Quién cuida en San Salvador?, El Salvador

<i>Morena Herrera</i>	313
Introducción.....	313
A. San Salvador, ciudad capital	316
1. Una ciudad que decrece	316
2. Una ciudad desigual y segregada	318
B. Autonomía económica de las mujeres a nivel nacional y en el municipio de San Salvador.....	320
1. Empleo y trabajo de mujeres y hombres.....	321
2. Acceso al crédito y fuentes de garantía de financiamiento.....	322
3. Pobreza y hogares monoparentales encabezados por mujeres	323
4. Brechas de género en el municipio de San Salvador	324
5. Uso del tiempo y desigualdades entre mujeres y hombres.....	326
C. Marco normativo e institucional vinculado a las políticas y los programas de cuidado	327
1. Los cuidados de la población infantil	328
2. Los cuidados de la población con discapacidad.....	330
3. Los cuidados de las personas adultas mayores	332
4. Competencias del municipio de San Salvador vinculadas a ámbitos de cuidado.....	334
D. Demandas de cuidado y perfil de las cuidadoras.....	335
1. Una mirada a las familias: relaciones de dependencia y demanda de cuidados	335
2. Perfil de las mujeres que cuidan: factores que inciden	338
E. San Salvador: propuestas sobre políticas de cuidado y autonomía económica de las mujeres.....	339
F. Propuestas para abordar el cuidado de las personas a través del desarrollo urbano	343
1. Recuperación de la ciudad para los peatones	343
2. Priorización del transporte público.....	344
3. Recuperación de los espacios públicos para la diversidad	345
G. Desafíos y oportunidades en relación con el contexto y las propuestas	345
Bibliografía.....	346

Capítulo XI

¿Quién cuida en Cuenca?, Ecuador

<i>Verónica Aranda</i>	351
Introducción	351
A. La ciudad de Cuenca: indicadores de autonomía económica de las mujeres	353
1. Población y conformación del territorio	353
2. Participación laboral, empleo y pobreza	355
3. Uso del tiempo	358
B. El cuidado y las políticas urbanas en la ciudad de Cuenca	359
1. Políticas de género	359
2. Movilidad, transporte y espacios públicos	360
C. Propuesta de políticas y programas de cuidado para la ciudad de Cuenca	367
1. Fortalecimiento de enfoques conceptuales comunes y coordinación y articulación del trabajo de las instituciones y organizaciones que desarrollan servicios de cuidado	368
2. Generación de información sobre programas e iniciativas existentes destinadas al cuidado de personas dependientes	369
3. Inclusión de una perspectiva de género en las iniciativas locales que impulsan emprendimientos	371
4. Fortalecimiento de la gestión e institucionalización del enfoque de género en la Municipalidad de Cuenca	372
5. Principales oportunidades y desafíos	373
Bibliografía	375

Capítulo XII

¿Quién cuida en Rosario?, Argentina

<i>Ana Falú</i>	379
Introducción	379
A. Cuidado y planificación territorial: el derecho de las mujeres a la ciudad	381
B. Autonomía económica de las mujeres en la ciudad de Rosario	383
1. Derechos e in-justicias de género: avances y nudos críticos	383
C. Instituciones para el avance de los derechos de las mujeres en Rosario	388
D. Programas de cuidado destinados a personas dependientes	390
1. Niños y niñas y cuidados públicos: incipientes conexiones con el enfoque de género	392
2. Personas mayores: las mujeres y el derecho al cuidado	395
E. Desafíos y oportunidades en la ciudad de Rosario	398
Bibliografía	400

Parte 3

Desafíos para la vida cotidiana: movilidad urbana y uso del tiempo 403

Capítulo XIII

Planificación urbana y del transporte a partir de relaciones
de interdependencia y movilidad del cuidado

Paola Jirón..... 405

Introducción..... 405

A. Género y movilidad..... 406

B. Movilidad interdependiente y movilidad del cuidado..... 408

C. Estrategias de movilidad para enfrentar el cuidado 410

1. Interconexión permanente a distancia 411

2. Soportes de movilidad y cadena de cuidado 411

3. Viajes multipropósito y estrés del viaje 412

4. Adecuación de los horarios de trabajo en función
del cuidado de los hijos..... 412

5. “Falsa independencia” 412

6. Uso de redes sociales para organizar la movilidad cotidiana..... 413

7. Reconocimiento del trayecto de viaje..... 413

D. Estudios sobre movilidad cotidiana urbana y género
en América Latina..... 414

1. Uso del tiempo y movilidad..... 415

2. Patrones de movilidad 416

3. Limitaciones a la movilidad cotidiana urbana 419

E. Respuesta de la política pública a la interdependencia
y la movilidad del cuidado 424

1. Diseño urbano y planificación urbana..... 424

2. Planificación del transporte 425

3. Intervenciones de políticas públicas para abordar el acoso
y la seguridad en el transporte público 426

F. Conclusión..... 429

Bibliografía..... 430

Capítulo XIV

Movilidades invisibles: recorridos escolares en la región
metropolitana de Buenos Aires

Laura Pautassi 433

Introducción..... 433

A. Movilidades entrecruzadas: una aproximación a la región
metropolitana de Buenos Aires 435

1. Enfoque metodológico 436

2. Cuidado y movilidad en contextos de vulnerabilidad 437

3. Movilidad escolar: dificultades para su visibilización 443

4. Circuitos regulares: acompañar y cuidar..... 446

B.	Regulaciones micro para un problema macro: el transporte escolar	448
C.	Movilizar y visibilizar con perspectiva de género.....	451
D.	El “acceso” en la agenda pública.....	452
	Bibliografía	456

Capítulo XV

Hacia ciudades cuidadoras

<i>María Nieves Rico, Olga Segovia</i>	459
--	-----

Introducción.....	459
-------------------	-----

A.	Transformaciones urbanas para la vida cotidiana	464
B.	El cuidado en la gestión de la ciudad	468
	Bibliografía	470

Publicaciones recientes de la CEPAL.....	471
--	-----

Cuadros

III.1	Argentina: producción diaria de trabajo doméstico no remunerado, población urbana mayor de 18 años, según género.....	109
III.2	Argentina: valor de la producción de trabajo doméstico no remunerado, según salario mínimo	110
III.3	América Latina: evolución de la demanda de cuidado, según edad, a corto, mediano y largo plazo.....	112
III.4	América Latina: estructura de la demanda total de cuidados, según edad, a corto, mediano y largo plazo.....	113
IV.1	América Latina (9 países): encuestas sobre el uso del tiempo seleccionadas que permiten una desagregación urbana	121
V.1	Ciudad de México: tiempo dedicado al trabajo total, población mayor de 15 años, según sexo, 2014.....	156
V.2	Ciudad de México: distribución total de la población dependiente, por grupos de edad y sexo, 2015.....	157
V.3	Ciudad de México: viajes realizados según el propósito, por sexo, 2007.....	161
V.4	Ciudad de México: población femenina, por grupos de edad y participación económica, 2012	172
V.5	Ciudad de México: mujeres ocupadas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012.....	174
V.6	Ciudad de México: mujeres no económicamente activas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012.....	174
V.7	Ciudad de México: mujeres de 15 a 59 años que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por salarios mínimos, 2012	175
VII.1	Montevideo: síntesis de indicadores relevantes para los municipios.....	215

VII.2	Montevideo: participación y tiempo promedio dedicado al cuidado de las poblaciones dependientes, por sexo, 2013	217
VII.3	Montevideo: participación y tiempo promedio dedicado al cuidado de niños, según tramos de edad, por sexo, 2013	218
VII.4	Montevideo: personas de entre 25 y 59 años, inactivas, que no son jubiladas, pensionistas ni estudiantes, 2011	226
VII.5	Montevideo: cuidadores remunerados, por sexo y tramos de edad, 2014	226
VII.6	Montevideo: hogares donde se realizan cuidados no remunerados para los integrantes del mismo hogar, por condición de pobreza, 2013.....	227
VII.7	Montevideo: distribución de la población de 0 a 3 años, 2011.....	228
VII.8	Montevideo: distribución de la población mayor de 65 años, por municipios, 2014.....	229
VII.9	Montevideo: personas que no pueden o tienen mucha dificultad para caminar o subir escalones, entender o aprender, por municipio, 2011.....	231
VIII.1	Chile, Región Metropolitana, comuna de Santiago: habitantes y variación de población, censos de 1992, 2002, 2012	247
VIII.2	Comuna de Santiago: composición de población, 2002-2012	248
VIII.3	Comuna de Santiago: características de las agrupaciones vecinales, 2014.....	249
VIII.4	Región Metropolitana de Santiago: población total y de 15 años y más, por situación en la fuerza de trabajo (razones de inactividad), primer trimestre, 2015.....	252
VIII.5	Comuna de Santiago: participación laboral, pago y contrato, según sexo y agrupación vecinal de la comuna, 2014.....	253
VIII.6	Comuna de Santiago: matrícula por nivel, población preescolar y cobertura educacional en la comuna, 2014.....	255
VIII.7	Comuna de Santiago: población adulta mayor, por quinquenios, 2012	259
IX.1	Bogotá: tasa de dependencia, 1985, 2000, 2007, 2011 y 2020	284
IX.2	Bogotá: población residente, fuerza laboral, tasa global de participación y desempleo, por sexo, 2015.....	285
IX.3	Bogotá y resto del país: carga global de trabajo comprendido y no comprendido en el sistema de cuentas nacionales (SCN), según sexo y tipo de día, 2012-2013.....	287
IX.4	Bogotá: políticas públicas nacionales, 2016	298
IX.5	Bogotá: programas distritales de atención a la primera infancia, 2016-2017	299
IX.6	Bogotá: programas para personas adultas mayores, 2016-2017	299
IX.7	Bogotá: programas para personas con discapacidad, 2016-2017	300

X.1	San Salvador: proyección de densidad poblacional, 2007, 2017, 2021 y 2025.....	318
X.2	San Salvador: distribución poblacional, por distritos.....	319
X.3	El Salvador: estadísticas del mercado laboral, 2013.....	321
X.4	El Salvador: población laboral por rama de actividad, según sexo, 2015.....	322
X.5	El Salvador: número de créditos otorgados por diferentes entidades bancarias, 2009-2013.....	323
X.6	El Salvador: monto total de créditos otorgados por diferentes entidades bancarias, junio de 2009-abril de 2013.....	323
X.7	San Salvador: principales brechas de género por indicadores económicos y sociales, 2015.....	325
X.8	El Salvador: cobertura de la educación nacional en la población de 0 a 3 años, 2013.....	329
X.9	Total de sedes registradas en el Sistema de Información para la Infancia durante 2015.....	330
XI.1	Cuenca: distribución de la población por sexo, 2001, 2010.....	354
XI.2	Cuenca: distribución de la población en edad de trabajar por sexo, 2014.....	356
XI.3	Ecuador: indicadores laborales, por sexo, 2016.....	357
XI.4	Ecuador y Cuenca: indicadores laborales, 2016.....	357
XI.5	Azuay: tiempo promedio dedicado por la población ocupada de 12 y más años de edad al trabajo doméstico no remunerado, por sexo, 2012.....	359
XI.6	Cuenca: caracterización de usuarios y usuarias por tipo de transporte, 2015.....	362
XI.7	Cuenca: percepción del temor, 2016.....	367
XII.1	Rosario (Argentina): tiempo simple por participante y tasa de participación en trabajos remunerados y no remunerados, según sexo y grupos de actividades, 2010.....	385
XII.2	Rosario (Argentina): tiempo simple promedio dedicado al trabajo para el mercado y al trabajo doméstico y de cuidados, por sexo e ingreso familiar con respecto a la canasta básica total, 2010.....	386
XII.3	Rosario (Argentina): población con empleo y alfabetizada, según sexo, 2010.....	387
XII.4	Rosario (Argentina): rangos de ingreso personal y distribución entre hombres y mujeres por quintil, 2010.....	387
XII.5	Rosario (Argentina): organigrama de secciones dedicadas al tema del cuidado.....	392
XIV.1	Buenos Aires: incidencia de viajes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por jurisdicciones, 2009-2010.....	438

XIV.2	Buenos Aires: perfil de los hogares, según presencia de niños, niñas y adolescentes y realización de viajes, 2009-2010.....	438
XIV.3	Buenos Aires: viajantes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por principal sostén hogar y por acompañamiento, 2009-2010	440
XIV.4	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por modo de transporte, 2009-2010.....	441
XIV.5	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por cantidad de viajes realizados por día, 2009-2010.....	441
XIV.6	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por cantidad de viajes, 2009-2010.....	442
XIV.7	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por medio de transporte utilizado, 2009-2010.....	442
XIV.8	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por cuadras caminadas, 2009-2010.....	444
XIV.9	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por condición de actividad, 2009-2010	445
XIV.10	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por grupo etario y por acompañamiento, 2009-2010	446
XIV.11	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes por acompañamiento, por grupo etario y por quintil de ingreso, 2009-2010.....	447

Gráficos

II.1	Población urbana: tasa de variación anual promedio, 1950-2030.....	73
II.2	América Latina (15 ciudades): desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini), 1990-2010	74
II.3	América Latina (10 ciudades): cambio de la extensión urbana, 1990-2015.....	81
II.4	América Latina y el Caribe (23 países): alcaldesas electas y escaños ocupados por mujeres en los Parlamentos nacionales, 2014	84
IV.1	América Latina (9 ciudades): tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo	122
IV.2	América Latina (9 ciudades): tiempo dedicado al trabajo no remunerado por la población de 15 años y más, según sexo y quintil de distribución del ingreso de los hogares	126

IV.3	América Latina (6 ciudades): trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo y privaciones del hogar	131
IV.4	América Latina (8 países): traslados de ida y vuelta al lugar de ocupación de la población de 15 años y más, según sexo.....	135
IV.5	América Latina (9 ciudades): trabajo de cuidado no remunerado para miembros del hogar y otros hogares, población de 15 años y más, según sexo.....	138
IV.6	América Latina (5 países): traslados asociados a tareas de cuidado, población 15 años y más, según sexo	141
IV.7	América Latina (8 países): trabajo de cuidado no remunerado a niños y niñas en el hogar, población de 15 años y más, según sexo	143
VII.1	Montevideo: ingresos personales de las mujeres en edad de trabajar sobre el total de los ingresos del hogar, según quintiles de ingreso de los hogares, 2013	216
VII.2	Montevideo: asistencia de niñas y niños de 0 a 3 años a centros educativos, por municipio, 2011.....	229
VII.3	Montevideo: personas que viven en hogares de larga estadía, por tramos de edad en la vejez, por municipios, 2011	230
IX.1	Bogotá: participación de las mujeres ocupadas, según categoría ocupacional, 2015.....	285
IX.2	Bogotá: jefatura de hogar, por sexo, 2011-2014	286
IX.3	Bogotá: salario promedio recibido el mes pasado por personas de 18 años o más, con contrato, según sexo y grupos de edad, 2014	286
IX.4	Bogotá y resto del país-cabecera: tiempo comprendido en el sistema de cuentas nacionales y trabajo no comprendido en el sistema de cuentas nacionales, por sexo, 2012-2013	287
IX.5	Bogotá: tiempo que demoran los desplazamientos al trabajo, según sexo, 2014.....	292
IX.6	Bogotá: distribución de la población según cómo se moviliza principalmente, por sexo, 2015.....	292
X.1	San Salvador: proyección de la población de la ciudad, 2007, 2014, 2021 y 2025.....	318
XI.1	Cuenca: distribución de la población en edad de trabajar por sexo, 2014.....	356
XI.2	Azuay: distribución del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, 2012.....	359
XI.3	Cuenca: distribución de los usuarios del transporte público, por sexo, 2015	363
XI.4	Cuenca: espacios percibidos por las mujeres como escenarios de violencia, 2016	365

XI.5	Cuenca: espacios percibidos por las mujeres como escenarios de acoso sexual, 2016	366
XIII.1	Barreras de accesibilidad.....	423
XIII.2	Trayecto de movilidad	424
XIV.1	Buenos Aires: viajantes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por acompañamiento a centro educativo y por sexo, 2009-2010	439
XIV.2	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por acompañamiento, 2009-2010.....	444
XIV.3	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por acompañamiento, grupo etario y sexo, 2009-2010	447

Recuadro

XIII.1	La movilidad del cuidado y su cadena de soportes.....	414
--------	---	-----

Diagrama

IX.1	Colombia: organigrama de la economía del cuidado	302
------	--	-----

Mapas

II.1	São Paulo (96 distritos): promedio de edad de fallecimiento, según lugar de residencia, 2015.....	77
VII.1	Montevideo: municipios	214
VIII.1	Comuna de Santiago: agrupaciones vecinales y barrios que las componen, 2015.....	249
IX.1	Bogotá: densidad poblacional, por localización urbana, 2016.....	290
IX.2	Bogotá: localización de las áreas de oferta de empleo, 2016	291
XII.1	Rosario (Argentina): localización de los centros de cuidado infantil, en relación con los espacios públicos y los niveles de ingreso económico	394
XII.2	Rosario (Argentina): localización de los centros de cuidado de personas mayores, en relación con los espacios públicos y los quintiles de ingreso económico.....	397

Prólogo

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la igualdad se encuentra en el horizonte del desarrollo y las políticas públicas son instrumentos para alcanzarla. La reducción de la desigualdad es un compromiso necesario ante los grandes desafíos económicos, sociales y ambientales que enfrenta nuestra región. Si bien las ciudades, consideradas macrobienes públicos, tienen en la actualidad un importante papel para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, presentan importantes desigualdades en distintos ámbitos, que se refuerzan entre sí y se expresan de forma diferente en la vida cotidiana de mujeres y hombres, contribuyendo a menudo a reproducir también la desigualdad de género.

América Latina, donde se encuentran dos de las ciudades más grandes del mundo (São Paulo y Ciudad de México) y otras dos que superan los 10 millones de habitantes cada una (Río de Janeiro y Buenos Aires), es la región más urbanizada del planeta. Según datos de la CEPAL, el 77% de la población vivía en localidades de más de 2.000 habitantes en 2014 y se estima que esa proporción aumentará al 85% en 2030. Si bien las ciudades se consideran centros de oportunidades y crecimiento, los patrones de producción, distribución y consumo, sumados a antiguos desafíos estructurales de las economías urbanas, dificultan la inclusión social y el acceso universal a los beneficios del desarrollo urbano. Esto impide cerrar las brechas y lograr la sostenibilidad. El reto actual ya no consiste en resolver los problemas de la transición de las zonas rurales a las zonas urbanas, sino dar respuesta a las transformaciones demográficas y mejorar la calidad de vida de los habitantes

mediante políticas decididas de participación e inclusión social, seguridad en los espacios públicos, eficiencia en el transporte público y en el uso del tiempo, cobertura de servicios y protección del medio ambiente.

En las ciudades de la región se entrecruzan exclusiones materiales con discriminaciones subjetivas y simbólicas. La evidencia empírica muestra importantes obstáculos para que mujeres y hombres ejerzan sus derechos en forma plena y vivan en condiciones de igualdad. La autonomía económica de las mujeres se ve limitada por varios motivos, entre los que se destacan la sobrerrepresentación en los hogares urbanos en situación de pobreza, la falta de ingresos propios o la percepción de ingresos inferiores a la línea de pobreza o a un salario mínimo, las tasas de desempleo sistemáticamente superiores a las de los hombres y la falta de reconocimiento y redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Al mismo tiempo, su autonomía física se ve afectada por la violencia de género en los espacios públicos y en el transporte, mientras que su autonomía en la toma de decisiones resulta perjudicada por su escasa participación en el poder político y económico y en la planificación urbana.

Ante esta realidad, es preciso promover un nuevo paradigma de desarrollo centrado en la igualdad —que incluya la concepción de la ciudad como un territorio donde se garantizan y ejercen los derechos ciudadanos— e impulsar transformaciones que rompan la tendencia a la consolidación de los privilegios de un sector y de las carencias de la mayoría de los habitantes de la región.

Mediante la Agenda Regional de Género y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, en América Latina y el Caribe se han reconocido la importancia y la necesidad de la igualdad de género como elemento sustantivo para superar las brechas estructurales y avanzar en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas transformadoras, en las que el pleno ejercicio y la garantía de los derechos de las mujeres constituyan el eje del desarrollo sostenible.

El espacio de la ciudad no es neutro: condiciona formas de uso e incide en el acceso a oportunidades que, como se destaca en los textos del presente libro, son diferentes para mujeres y hombres. Por tanto, construir una ciudad inclusiva, que cuide a sus habitantes, significa desarrollar políticas públicas capaces de generar cambios, en particular en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como núcleo de la desigualdad basada en la división sexual del trabajo. En este marco, los servicios públicos de la ciudad son componentes clave del bienestar, que se suman a los ingresos y a la protección social. Las políticas deben responder a los retos de la creciente incorporación de las mujeres a la vida social y política y a su mayor participación en la fuerza de trabajo, incentivar y facilitar la participación de

los hombres en el trabajo no remunerado, redistribuir el tiempo asignado a determinadas tareas y funciones según el sistema de género dominante y reafirmar la responsabilidad estatal de garantizar el derecho al cuidado.

En el presente libro, cuyo objetivo es reflexionar en torno a la pregunta ¿quién cuida en la ciudad?, se recogen experiencias y análisis sobre siete ciudades de la región, realizados en el marco del proyecto “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidados”, implementado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL con el apoyo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, el libro es una invitación a dar continuidad al debate sobre la construcción de ciudades inclusivas con igualdad de género y contiene una propuesta concreta que se resume en indicar el camino “hacia una ciudad cuidadora”, con nuevos modos de intervención y donde, en un contexto de corresponsabilidad y solidaridad, todos cuidan: el Estado, el mercado, las familias, la comunidad, los hombres y las mujeres. Desde esta perspectiva, una ciudad inclusiva y cuidadora supera las visiones dicotómicas basadas en los ámbitos productivo y reproductivo y se constituye en un espacio de ejercicio de los derechos de ciudadanía, donde se articulan tanto la producción y el consumo como la reproducción de la vida cotidiana, para la cual el trabajo vinculado a la satisfacción de las necesidades de cuidado es esencial.

Se observa con satisfacción que el libro también es una convocatoria a la generación de nuevos conocimientos y a la formulación de políticas públicas urbanas —sectoriales y transversales— e instrumentos para la gestión de la ciudad que favorezcan la redistribución de las tareas de cuidado y contribuyan a la autonomía económica de las mujeres, garantizando el ejercicio de su derecho a la ciudad. Como se reconoció en el proceso de elaboración de la Nueva Agenda Urbana, la batalla por el desarrollo sostenible se ganará o perderá en las ciudades y, como dice el lema de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “sin igualdad de género, el desarrollo sostenible no es verdadero desarrollo ni es sostenible”.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Desde sus lejanos orígenes, las ciudades han sido lugares de concentración de poderes y recursos, y un espacio político de transformación de las relaciones sociales. De este modo, han estado indisolublemente ligadas a las estructuras económicas y políticas de una sociedad determinada, así como a su condición histórica. Pese a la singularidad de cada ciudad, el espacio urbano actual es percibido y vivenciado, tanto por sus habitantes como por los analistas, como un fenómeno multiforme con superposición de caos y organización, permanente orden y desorden de formas, flujos y consumos; un escenario de proyectos diversos y contradictorios, con polivalencia de herencias y fragmentos acumulados de historia; un lugar de conflicto, convivencia y negociación; un territorio de libertad y de restricciones, que incide en la construcción de las relaciones de género, que, a la vez, y dialécticamente, se manifiestan en su producción (Rico, 1996a). En este sentido, se plantea la necesidad de reconciliar la ciudad y su urbanidad. “Será pues oportuno y razonable que distingamos entre morfología material y morfología social. Quizá convendría que introdujéramos aquí una distinción entre la ciudad, realidad presente, inmediata, dato práctico sensible, arquitectónico, y, por otra parte, lo urbano, realidad social compuesta por relaciones a concebir, a construir o reconstruir por el pensamiento” (Lefebvre, 1973, pág. 67).

En este marco, la interrogante que propone este libro sobre quién cuida en la ciudad y, por tanto, qué tipo de ciudad queremos no puede ir separada de otra pregunta inherente a ambas cuestiones: ¿qué tipo de lazos sociales, de estilos de vida, de relaciones económicas y con el medio ambiente, y de usos y distribución del tiempo deseamos?

El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos. Como territorio compartido, la ciudad constituye “una organización particular de interacciones entre individuos, grupos, y actividades [...] un hecho colectivo, social por naturaleza” (Cuervo, 2017, pág. 43). Se trata, entre otras cosas, del derecho a cambiar las relaciones de poder en las que están insertos hombres y mujeres, familias, mercado y Estado, transformando la ciudad. Es un derecho colectivo que tiene su correlato en la capacidad de reconstruir los procesos de urbanización actualmente en curso para que la sostenibilidad de las ciudades latinoamericanas se sustente en nuevas formas de habitar, de relacionarse y de cuidar. El derecho de las mujeres a la ciudad implica el derecho a vivir libremente la ciudad, a decidir sobre la ciudad, a disfrutar la ciudad, a cambiar los tiempos y los espacios de la ciudad, a crear la ciudad.

Indagar en quienes cuidan y son cuidados, y en cómo la ciudad puede ser pensada, construida y gestionada para acoger las necesidades de aquellas personas a quienes se les ha asignado culturalmente las tareas de cuidado —esto es, las mujeres—, de manera que puedan ejercer sus derechos y ampliar su autonomía, ha sido el camino que hemos querido recorrer en este libro. El propósito es, a partir de distintos estudios, recoger propuestas que contribuyan a nuevas formas en las relaciones de género, en las cuales mujeres y hombres puedan usar y disfrutar del espacio y del tiempo en la ciudad en condiciones de igualdad.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es prioritario progresar hacia un nuevo estilo de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe que ponga la igualdad y la sostenibilidad en el centro. Al respecto, ha destacado especialmente la trascendencia de reducir los altos niveles de desigualdad que los afectan. En esta línea, considera la igualdad en el ejercicio de derechos como el eje primordial de la igualdad, lo que incluye “la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición [...] lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad y un ejercicio pleno de la ciudadanía” (CEPAL, 2017b, pág. 5).

Sin embargo, el horizonte simbólico de las ciudades como lugares de igualdad de oportunidades, de resultados y de derechos enfrenta límites y desafíos en los que a menudo se cruzan las brechas socioeconómicas y de género. Para las ciudades de América Latina y el Caribe, la desigualdad —en términos de segregación y exclusión en el acceso a los servicios y beneficios urbanos (CEPAL, 2010)— constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar el desarrollo sostenible. Todos los países de la región y sus mayores urbes registran condiciones de desigualdad muy elevadas y alarmantes, ya que las cifras llegan incluso a superar el valor crítico del coeficiente de Gini de 0,40 (CEPAL/MINURVI/ONU-Hábitat, 2016).

Estas desigualdades estructurales inciden de distinta manera en el acceso de hombres y mujeres a las ciudades, a su disfrute de los bienes urbanos, al goce del espacio público y a la democracia participativa. En parte —y en los aspectos en los que se centra este libro—, ello es consecuencia de la división sexual del trabajo y de los diferentes papeles que desempeñan hombres y mujeres en la esfera privada y en la esfera pública, así como de la desequilibrada e injusta distribución de tareas de cuidado de personas dependientes, que se manifiestan en los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a mejores empleos, salarios y pensiones, y a oportunidades educativas y vivienda digna (CEPAL, 2016c). Es decir, las barreras que encuentran para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales, así como su autonomía.

Alcanzar la autonomía de las mujeres, en particular la autonomía económica, es uno de los pilares fundamentales para reducir la desigualdad. Hay evidencia empírica suficiente que muestra, por una parte, que las mujeres, debido a su alta carga de trabajo doméstico no remunerado, disponen de menos tiempo para su uso personal, lo que atenta contra sus posibilidades de capacitarse y mantener una presencia continua en el mercado laboral, así como de tener ingresos propios (CEPAL, 2017b). Por otra parte, el aumento tanto de su participación en dicho mercado como de los ingresos laborales, y el cierre de brechas con los hombres, tienen efectos significativos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad monetaria en los países (CEPAL, 2016c).

En un escenario de transformaciones, al entender que “la interacción entre formas de producción y modelos de desarrollo se halla en la base de la generación de nuevas formas y procesos sociales y espaciales” (Castells, 1995, pág. 5), es posible advertir que el cambio en el modelo económico que reemplaza el Estado de bienestar, modifica el escenario social. Una de estas modificaciones está directamente vinculada con el trabajo, por ejemplo: “los trabajadores temporales, los trabajos a tiempo parcial, el trabajo en casa, horarios flexibles, posiciones indefinidas en la estructura empresarial, cambios de tareas, salarios variables y beneficios de acuerdo a los resultados laborales, etc., constituyen una serie de recursos creativos por parte de la administración que, si bien incrementan en gran medida la flexibilidad y por tanto la productividad de una determinada empresa, minan el estatus colectivo de la fuerza del trabajo en relación con el capital” (Castells, 1995, pág. 25). Esta situación impacta en la autonomía de las mujeres y en la responsabilidad de los cuidados, como se ha mencionado, ya que ellas acceden a los trabajos más precarizados en cuanto a jornada laboral y a salario, debido a que los trabajos de la reproducción siguen estando a su cargo.

El cruce de desigualdades socioeconómicas y de género —que se expresan en la conformación y el uso segregado de la ciudad— tiene un alto impacto en la autonomía económica de las mujeres. Debido a la dificultad para conciliar el trabajo no remunerado en el hogar con la participación en

el mercado laboral, las mujeres suelen contar con ingresos más bajos que los hombres y trabajar en ocupaciones de baja productividad asociadas a menores remuneraciones. A la vez, están sobrerrepresentadas en los hogares en situación de pobreza, así como en los hogares monoparentales. Pese los avances logrados en las últimas décadas en estas áreas, la reducción de la pobreza en la región no ha beneficiado de igual manera a hombres y mujeres, ni ha tenido el mismo ritmo. El índice de feminidad en hogares pobres muestra que en 2014, por cada 100 hombres que vivían en hogares pobres en la región, había 118 mujeres en similar situación (OIG, 2014). Estos y otros datos sobre la seriedad y persistencia de estas desigualdades señalan que amplios sectores de la población en países de la región enfrentan graves situaciones de privación e inequidad y de menoscabo en sus derechos. Así, en los hogares del primer quintil de ingreso, el porcentaje de personas que no cuentan con ingresos propios llega a un 44% en el caso de las mujeres y solo a un 23% en el caso de los hombres (según un promedio de 15 países de la región). Los hogares de menores recursos concentran una proporción más elevada de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva: las mujeres de entre 25 y 59 años están sobrerrepresentadas en el quintil de menores ingresos hasta en un 40% respecto de los hombres. A nivel de la región, además, las mujeres solo perciben, en promedio, el 83,9% del salario que reciben los hombres (CEPAL, 2017b).

La carencia de tiempo propio y la falta de libertad para disponer de él, como ocurre con los ingresos, es un factor importante en la configuración de las desigualdades de género. Por tanto, es fundamental destacar que la pobreza de ingresos y la falta de tiempo propio de las mujeres forman un círculo vicioso. Según lo muestra el análisis de los datos sobre el uso del tiempo, se puede comprobar que las mujeres de los hogares correspondientes a los quintiles más pobres dedican más tiempo al trabajo no remunerado (CEPAL, 2017b), comparadas con las de quintiles superiores.

Frente a esta compleja realidad, es necesario tener en cuenta que el trabajo doméstico, y en particular el trabajo de cuidado, que en forma mayoritaria realizan las mujeres, van a mantener su importancia, en especial restringiendo su autonomía económica.

Sin embargo, los cuidados —que abarcan tanto el ámbito afectivo como material— son indispensables para el sostenimiento de la vida y de la sociedad. “Sin ellos no podría haber cultura, ni economía, ni organización política. Ninguna sociedad que sistemáticamente debilite su reproducción social logra perdurar mucho. Hoy en día, sin embargo, una nueva forma de sociedad capitalista está haciendo exactamente eso. El resultado es una enorme crisis, no solo de los cuidados, sino también de la reproducción social en su sentido más amplio” (Fraser, 2015, págs. 111 y 112). Esta crisis de los cuidados, junto con la reflexión feminista y los estudios de género,

ha desatado una suerte de auge o *boom* del cuidado (Pautassi, 2016), que ha interpelado a distintas áreas de la política pública a nivel de los ministerios sectoriales y de los mecanismos para el adelanto de la mujer del Gobierno Central, así como en los gobiernos locales.

Enfrentar los efectos de esta crisis de los cuidados, como se verá en los distintos capítulos de este libro, no es un problema solo de distribución de tareas o de administrar necesidades a través de servicios e infraestructura urbana. Esta crisis puede ser vista desde la pobreza de tiempo que afecta a las mujeres, que conlleva un sinnúmero de consecuencias para ellas mismas y que se vincula al modelo de desarrollo de las ciudades y de los países, o se puede abordar desde la propuesta de un cambio de paradigma que dé cuenta de los derechos y obligaciones de todo el entramado social frente al cuidado.

A partir de lo expuesto, es necesario avanzar hacia nuevas formas de vida urbana que contribuyan a reducir no solo las desigualdades económicas, culturales y políticas en las ciudades, sino también las persistentes asimetrías entre mujeres y hombres, que incluyen tanto privaciones materiales como desventajas simbólicas. Es necesario progresar en la reflexión y en las propuestas sobre formas de planificación urbana que, superando visiones dicotómicas sobre el ámbito productivo y reproductivo y sobre el espacio público y privado, contribuyan a la igualdad de género en las ciudades. Uno de los aspectos más relevantes de tal aproximación es el desarrollo de propuestas de planificación en que se valore el trabajo reproductivo no remunerado, por su importancia central en el bienestar y el desarrollo de la sociedad en su conjunto, y la flexibilización de las fronteras entre el espacio público y privado. La incorporación de las necesidades actuales de las mujeres en la planificación urbana puede contribuir a crear una mejor ciudad para toda la población. Esta es una perspectiva que va bastante más allá de una “discriminación positiva” hacia ellas (Segovia, 2016).

En particular, considerando la segregación social y espacial existente en las ciudades de América Latina, abordar la provisión de los servicios urbanos y de cuidado desde una visión que incorpore una aproximación territorial incluye identificar prioridades de localización y programas orientados a compatibilizar los tiempos domésticos familiares y los tiempos laborales remunerados, dando un horizonte de igualdad a la vida cotidiana, ese espacio de cruce de relaciones micro- y macrosociales donde se mide la calidad del estilo de vida (Lechner, 1990). Los avances de la región en materia del análisis del uso del tiempo muestran que tanto el enfoque de las distorsiones en el uso del tiempo, según se trate de hombres o mujeres, como las medidas para su corrección, tienen un carácter político. Como corolario, para la igualdad de género y el desarrollo sostenible es imprescindible la formulación e implementación de políticas públicas de redistribución del tiempo y el trabajo (CEPAL, 2016a).

Desde la perspectiva señalada, resulta importante progresar en la implementación no solo de procesos de empoderamiento para alcanzar la autonomía de las mujeres en términos individuales, sino también de estrategias colectivas transformadoras de las relaciones de género en las ciudades (Moser, 2017). Por ejemplo, respecto de la tenencia de la tierra y la vivienda, se requiere impulsar procesos institucionales que reconozcan los derechos de las mujeres, así como el cuidado de las personas dependientes desde una perspectiva de corresponsabilidad. En relación con la seguridad en los espacios públicos, ello debe considerar no solo los recorridos que usualmente llevan a cabo las mujeres, sino los horarios y las particulares formas de violencia de que son víctimas (por ejemplo, en el transporte).

Estas transformaciones deben planificarse en un contexto en que la participación activa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en los gobiernos locales se encuentra en déficit, a pesar de las acciones positivas, ya sean leyes de cuotas o de paridad, que se han implementado en la región. La última información disponible en el Observatorio de Igualdad de Género América Latina y el Caribe de la CEPAL muestra que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el porcentaje de alcaldesas electas se sitúa por debajo del 15%, y que el promedio latinoamericano llegaba solo al 13,4% en 2016, cifra levemente superior al 12,1% observado en 2014¹. En el caso de las concejales electas, en América Latina el porcentaje promedio ha aumentado de un 19,8% en 2002 a un 29,9% en 2016, un nivel semejante a la participación de las mujeres en cargos nacionales (OIG, 2017).

Ante los retos que enfrenta la región, los diferentes instrumentos acordados por los gobiernos en el marco de las Naciones Unidas ofrecen una base importante para la implementación de nuevas políticas. Así, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda Regional de Género y la Nueva Agenda Urbana representan consensos mundiales y regionales para avanzar en el fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos locales y en políticas intersectoriales que aporten a la autonomía económica de las mujeres, asuman la responsabilidad estatal en torno al cuidado y se basen en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo.

En la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2016a) se reconocen la centralidad de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres como un criterio y factor fundamental para avanzar hacia patrones de desarrollo sostenible. Tanto el objetivo 5 —lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas—, junto con sus 9 metas, como el objetivo 11 —lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles— (Naciones

¹ Solo dos países de la región superan el 30% (Cuba, con un 39,3%, y Nicaragua, con un 40,1 % de alcaldesas), proporción que habitualmente se considera equivalente a una masa crítica capaz de generar cambios.

Unidas, 2016a) y los otros 15 objetivos que incluyen compromisos de género de manera transversal (Bidegain, 2017) constituyen una oportunidad para avanzar en la construcción de una agenda regional para el desarrollo sostenible basada en la igualdad de género y en la autonomía y los derechos de las mujeres, así como en la eliminación de las múltiples brechas de desigualdad interconectadas, retomando los aprendizajes y los compromisos ya asumidos.

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe tienen una larga trayectoria de construcción de una Agenda Regional de Género (CEPAL, 2016d y 2017a). Esta es la única región del mundo donde, a lo largo de casi cuatro décadas, con ocasión de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, convocada con carácter permanente y regular con una frecuencia no superior a tres años, los Estados se reúnen para debatir y comprometerse políticamente a erradicar la discriminación y la desigualdad de género y avanzar hacia la garantía del pleno ejercicio de la autonomía y los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Ya en el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe de 1977 se hacía referencia al acceso y la propiedad de la vivienda para las mujeres, y se abordaba la pobreza urbana, la migración del campo a la ciudad y la división sexual de trabajo en ese contexto. La problemática urbana continuó estando presente en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe de 1995, así como en los Consensos de Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), donde se expresa claramente la importancia de las políticas locales para asegurar los derechos de las mujeres y se plantean medidas de acción positiva para alcanzar la paridad en los procesos de adopción de decisiones, junto con la importancia de promover una institucionalidad de género con recursos humanos, técnicos y financieros, todo esto en el contexto del gobierno local (CEPAL, 2016d). En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Montevideo en octubre de 2016, los gobiernos adoptaron la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017a).

En la Estrategia de Montevideo se identifican los siguientes nudos estructurales que se busca erosionar con su implementación: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (CEPAL, 2016a, pág. 15). Estos nudos tienen su expresión en las ciudades, y, dado que la Estrategia de Montevideo es un instrumento multiescalar, permite que sus 10 ejes de implementación y sus medidas se apliquen tanto a nivel local como a nivel nacional con el convencimiento de que el desarrollo urbano no es neutral y puede contribuir a una mayor

igualdad y ejercicio de derechos, o, por el contrario, puede tener un efecto negativo y reproducir la exclusión. De este modo, el territorio está llamado a ser un actor de dicha Estrategia.

En la Nueva Agenda Urbana, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (Naciones Unidas, 2016b), se establecen parámetros para el desarrollo de las ciudades en los próximos 20 años, que tienen como base fundamental tres principios: i) no dejar a nadie atrás, ii) asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas y iii) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. La Nueva Agenda Urbana propone una visión específica acerca de las ciudades y los asentamientos humanos, según la cual se debe avanzar hacia el logro de la igualdad de género, dada la brecha social, económica, política y cultural hasta hoy existente entre hombres y mujeres. Como medida urgente, tal propuesta significa asegurar a las mujeres un trabajo decente y una remuneración igual por un trabajo igual o un trabajo de igual valor, así como prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, violencia o acoso contra mujeres y niñas en los espacios privados y públicos.

Los principios, enfoques y propósitos señalados constituyen el marco en que se presentan los contenidos del presente libro, que están organizados temáticamente en tres partes.

En la primera parte, “Habitar la ciudad con igualdad de género”, se propone un marco conceptual sobre aquellos aspectos del desarrollo urbano que son clave para avanzar hacia un nuevo paradigma que integre la igualdad de género. En particular, se considera la magnitud del desafío que enfrentan las ciudades respecto de la urbanización, planificación y gestión, el uso del tiempo y el cuidado.

En el capítulo I, Olga Segovia y María Nieves Rico resaltan el hecho de que el espacio de las ciudades no es neutro, sino que se encuentra cruzado por brechas económicas y sociales, y que hay grandes diferencias en su ocupación y uso según se trate de mujeres o de hombres, por lo que la planificación urbana debe expresar y responder a dichas diferencias. Ante la complejidad de la dinámica de las ciudades, se requiere de un nuevo paradigma urbano que supere la dicotomía producción/reproducción, espacio público/espacio privado, que conlleva la actual división sexual del trabajo. Esto supone implementar un urbanismo distinto, una forma diferente de planificar y gestionar la ciudad, que se haga cargo de la responsabilidad que le compete a los gobiernos locales frente a las necesidades de cuidado, que reconozca el aporte que realizan las mujeres con el trabajo no remunerado que llevan a cabo en los hogares y que contribuya a su redistribución y a su autonomía económica, otorgando los servicios y las infraestructuras necesarias para ello y promoviendo una cultura de corresponsabilidad urbana de la vida cotidiana.

Antonio Prado y Vera Kiss, en el capítulo II, plantean una discusión sobre las desigualdades distinguiendo la primacía urbana de América Latina y el Caribe y destacando que es una región con una alta tasa de urbanización consolidada. Desde esa perspectiva, señalan la importancia de las ciudades como territorios privilegiados para la aplicación de políticas y programas públicos destinados a superar las desigualdades estructurales que caracterizan a la región y a permitir un desarrollo sostenible.

En el capítulo III, María Ángeles Durán explora lo que puede ser un nuevo paradigma: ciudades que cuidan. Para ello, revisa diferentes formas de cuidado, el valor de la producción del cuidado doméstico no remunerado y sus costos de sustitución, aplicándolo al caso de la Argentina. Muestra la enorme magnitud del trabajo de cuidado no remunerado efectuado principalmente por mujeres y advierte que, en el futuro próximo, es improbable que las familias puedan hacerse cargo de los nuevos requerimientos de cuidado de la población mayor y serán necesarias grandes reformas organizativas para dar solución a la demanda insatisfecha. Puesto así, las tareas de cuidado salen de la invisibilidad del espacio privado y se sitúan como un asunto político.

En el capítulo IV, Lucía Scuro e Iliana Vaca-Trigo destacan la importancia de las mediciones del uso, distribución y asignación del tiempo desde una perspectiva de género, y analizan los resultados de encuestas del uso del tiempo relativas al trabajo remunerado y no remunerado —doméstico y de cuidados— en nueve ciudades capitales latinoamericanas. Sus conclusiones muestran que la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral no ha ido de la mano de una mayor participación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidado de los hogares, lo que presenta nuevos retos a las políticas urbanas sociales y económicas. De igual forma, destacan el valor de contar con encuestas que, desde una perspectiva de género, den mayor importancia a los tiempos que se destinan a traslados relacionados al cuidado para planificar la movilidad urbana tomando en consideración las necesidades de cuidado de la población y de quienes están a cargo de cuidar a las personas dependientes, asegurando el acceso a los servicios y desmontando desigualdades.

En la segunda parte, “Autonomía económica de las mujeres y cuidados en ciudades latinoamericanas”, se presentan los principales hallazgos y resultados de los estudios realizados en seis ciudades de la región que forman parte del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Desarrollo Urbano, Autonomía Económica y Cuidados”, implementado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL. A partir de un diagnóstico acucioso de la ciudad, de la situación de las mujeres que la habitan y de los servicios de cuidado que se ofrecen, el principal objetivo del proyecto, de carácter técnico-político, es fortalecer las capacidades institucionales de los

gobiernos locales para el diseño de políticas y programas que aborden la atención de las poblaciones dependientes y la autonomía económica de las mujeres como parte de la planificación y el desarrollo urbano².

En los capítulos sobre las ciudades se aborda, a diferentes escalas de gestión urbana, la importancia de la integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano, con un enfoque específico en la autonomía económica y la redistribución del trabajo de cuidado. Se considera desde la gran área metropolitana que es la Ciudad de México (con más de 20 millones de habitantes) hasta áreas metropolitanas como Bogotá, ciudades capitales como Montevideo y San Salvador, ciudades de nivel intermedio como Cuenca (Ecuador) y Rosario (Argentina), y la comuna de Santiago, un caso de gestión local en el centro político de la ciudad y del país.

A la pregunta central ¿quién cuida en la ciudad?, la respuesta en todos los casos examinados es unánime: las mujeres. A pesar de que en cada lugar existen diferentes contextos y diferentes políticas públicas y proyectos, quienes cuidan son las mujeres, sobre todo en sus hogares e independientemente de su situación en el mercado laboral. Esto da cuenta de la ausencia de políticas públicas de cuidado, de la segmentación de la oferta de mercado y de la resistencia de los hombres a tener un papel más activo en la reproducción social. Asimismo, los resultados respecto de la autonomía económica de las mujeres, a pesar de la diversidad de escalas de las ciudades, son similares, en cuanto a que destacan los roles diferenciados de mujeres y hombres como efecto de la división sexual del trabajo, con profundas brechas en la incorporación en el mercado laboral y los ingresos, y con una marcada discriminación de la economía urbana hacia una parte importante de la población. La constatación es unánime y muestra que la división sexual del trabajo se mantiene: la producción social es masculina y la reproducción social es femenina.

En el capítulo V, desde la economía feminista, Lucía Pérez Fragoso resalta la relevancia que tienen para los análisis y las propuestas los conceptos de autonomía económica y políticas de cuidados. En esta línea, la autonomía económica de las mujeres se refiere a algo más amplio que el acceso a un empleo remunerado o a ingresos propios, e implica también la oportunidad de negociar las cargas de trabajo doméstico no remunerado. La autora analiza los programas vigentes en la Ciudad de México y las competencias del gobierno local en distintos ámbitos vinculados al cuidado, y realiza un análisis prospectivo del aumento de la demanda de cuidados para proponer

² El proyecto, iniciado en 2015, ha proporcionado cooperación técnica a actores clave en cada ciudad y ha facilitado el intercambio entre las ciudades participantes y expandido sus resultados a otros países a través de reuniones de especialistas, cursos y seminarios subregionales e internacionales. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y cuidados”, 13 de mayo de 2015 [en línea] <http://www.cepal.org/es/proyectos/desarrollo-urbano-autonomia-economica-de-las-mujeres-y-cuidados>.

programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo que aseguren el ejercicio del derecho al cuidado de los habitantes de la Ciudad de México y a la ciudadanía económica de las mujeres.

En el capítulo VI, y en la misma dirección, el texto de Amalia García Medina expone la importancia de la propuesta del movimiento feminista de considerar al cuidado como un bien público y como un derecho, que se incorporó en la Constitución Política de la Ciudad de México aprobada recientemente, que expresa: “Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida”³. Se destaca que en el acápite de “ciudad productiva” de esta Constitución se incluye una declaración según la cual el trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado de las mujeres es generador de bienes y servicios para la producción y reproducción social. Otorgando gran importancia a las personas que gestionan la ciudad, se presentan los principales avances de la nueva cultura laboral de la Ciudad de México por la que se han modificado normativas tales como la reducción de la jornada de trabajo, la ampliación de las licencias maternales y paternales, y la asignación de tiempo en el lugar de trabajo para estudiar, de modo de beneficiar a las funcionarias y los funcionarios para que puedan conciliar el trabajo remunerado en el gobierno local con sus necesidades en el ámbito familiar, de cuidado, de capacitación y finalización de estudios formales.

En el capítulo VII, dedicado a la ciudad de Montevideo, Karina Batthyány vincula muy estrechamente el diagnóstico respecto de la autonomía económica de las mujeres y la ciudad. La autora destaca la importancia de que, en lo laboral, las políticas públicas contemplen la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de las mujeres, puesto que en ese ámbito solo se tiene en cuenta la realidad de aquellas que están incorporadas a la fuerza de trabajo. En el texto se hace un llamado a promover y facilitar la articulación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno con el Sistema de Cuidados que permitiría a la Intendencia de Montevideo contribuir con el principio de descentralización y territorialización de la política nacional de cuidados, pionera en América Latina. También se propone asignar recursos y fortalecer procedimientos que permitan afianzar la descentralización de las políticas dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres.

Olga Segovia, en el capítulo VIII acerca de la comuna de Santiago, propone que el desarrollo urbano debe pensarse según dos estatutos básicos: el enfoque territorial y la perspectiva de género. Apunta con ello a un urbanismo cuya visión reconoce diferencias y discriminaciones de género en el uso y apropiación del territorio en sus múltiples dimensiones y escalas, y se propone incidir directamente en la mayor igualdad de mujeres y hombres,

³ La Constitución Política de la Ciudad de México fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 30 de enero de 2017 y entrará en vigor en 2018.

en una inclusión integral a los beneficios de la vida urbana. En este sentido, sostiene que no se puede hablar de autonomía económica de las mujeres en abstracto, sin considerar el contexto físico y social en que están situadas —la vivienda, el barrio, la ciudad—, y señala que abordar la planificación de los servicios de cuidado desde un enfoque de género es una oportunidad para profundizar en una visión territorial que incluye identificar prioridades de localización y de organización del tiempo de atención de estos servicios.

La movilidad y la inseguridad son dos temas relevantes en lo que respecta a la autonomía de las mujeres en la ciudad, según indica Marisol Dalmazzo en el capítulo IX sobre Bogotá. La separación entre los lugares de vivienda y de trabajo, los sistemas de transporte organizados desde la perspectiva del trabajo de los hombres y los equipamientos distantes de áreas residenciales limitan las posibilidades laborales de las mujeres. A ello se suma la violencia contra las mujeres en el espacio público, que coarta su autonomía por la percepción de inseguridad. En el texto se expone un conjunto de propuestas que comprenden la estructuración del sistema distrital de cuidado y el desarrollo de políticas transversales, como la actualización del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital y la incorporación del género y de la responsabilidad social con la economía del cuidado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 2017-2029.

En el capítulo XII sobre la ciudad de Rosario (Argentina) Ana Falú apunta al pensamiento feminista según el cual las mujeres relegadas al mundo privado permanecen invisibles para quienes piensan las ciudades, juicio que se sustenta en la persistencia de la división sexual del trabajo imperante. Al respecto, indica que la incorporación de la perspectiva de género y las reivindicaciones del movimiento feminista —identidad, autonomía económica y participación en las políticas de las ciudades— son centrales. También sostiene que, en el tema de las políticas de cuidado y autonomía de las mujeres en las ciudades, coinciden dos perspectivas: la de los derechos de las mujeres que cuestionan la división sexual del trabajo y la del derecho a la ciudad en cuanto a la omisión que ha existido de las mujeres y de la perspectiva de género en el urbanismo. El texto evidencia que desde el importante y activo movimiento de mujeres y feministas de Rosario se reconocen avances en la ciudad en torno a las políticas públicas y los derechos de las mujeres.

Morena Herrera, en el capítulo X dedicado a la ciudad de San Salvador destaca que, para pensar las ciudades desde la perspectiva de quienes cuidan, son necesarias múltiples aproximaciones, que tienen como punto de partida el reconocimiento de la función social del cuidado, una labor esencial para la vida que, sin embargo, es ignorada en nuestras sociedades. Desde esta perspectiva, las diversas instancias que participan y se combinan en la

provisión y satisfacción de las necesidades de cuidados —ya sean comunidades, mercado, familias o Estado— constituyen un factor fundamental para el avance de la autonomía económica de las mujeres. En el texto se plantea la necesidad de generar información sobre la demanda de cuidados en la ciudad de San Salvador, que permita establecer lineamientos y medidas de política pública que contribuyan a la creación de un sistema nacional y municipal de cuidados.

En el capítulo XI, María Verónica Aranda presenta la ciudad de Cuenca, capital de la provincia de Azuay del Ecuador, poniendo el acento en su carácter de ciudad intermedia. En virtud de las dinámicas actuales de la ciudad, se propone la inclusión de una perspectiva de género en las iniciativas locales que impulsan emprendimientos económicos, considerando entregar servicios de cuidados, favorecer la autonomía económica de las mujeres y fortalecer la gestión e institucionalización del enfoque de género en la Municipalidad de Cuenca.

En la tercera parte del libro, “Desafíos para la vida cotidiana: movilidad urbana y uso del tiempo”, se exploran las tensiones que surgen entre la búsqueda de la autonomía económica de las mujeres y las tareas de cuidado; tensiones que se expresan en las diferentes estrategias de movilidad que las mujeres que buscan una autonomía económica despliegan en la ciudad y en el uso del tiempo.

Paola Jirón, en el capítulo XIII, indaga las estrategias que ponen en práctica las mujeres para organizar su propia movilidad y la de los integrantes de sus hogares en la ciudad. Esta aproximación le permite concluir que las políticas públicas no han considerado la diversidad de experiencias de movilidad que conviven en la ciudad y que no se agotan en el transporte público. Asimismo, menciona temas pendientes de movilidad que se relacionan con la coordinación territorial del sistema educativo, de salud, laboral y comercial, que deben ajustarse a las necesidades de la vida cotidiana

Laura Pautassi, en el capítulo XIV, aborda la movilidad de los niños, niñas y adolescentes y las estrategias de cuidado correspondientes. A partir de resultados de una encuesta sobre movilidad escolar en la Región Metropolitana de Buenos Aires, destaca que en los desplazamientos estudiados, y en general en las situaciones de cuidado, se requiere de un acompañante —hombre o mujer— que asume directamente el costo de tiempo de la movilidad. En cualquiera de las circunstancias en que se acompañe a otra persona, el efecto de desplazamiento implica una modificación de los patrones de viaje habituales del acompañante para acomodarse a las necesidades de la persona acompañada.

Por último, en el capítulo XV, en la cuarta parte, titulada Agenda futura, María Nieves Rico y Olga Segovia plantean que la ciudad cuidadora es un escenario y un actor donde todos cuidan, donde el Estado, el mercado, las

familias y la comunidad, así como los hombres y las mujeres, comparten la responsabilidad del cuidado en una nueva organización social. Se aspira a lograr una ciudad cuidadora e inclusiva que incorpore un urbanismo cuyas políticas y modelos de gestión respondan a los desafíos de sociedades en creciente transformación demográfica, socioeconómica, social y tecnológica. Se trata, por tanto, de revertir las tendencias actuales y promover el reconocimiento social de la centralidad del cuidado en la vida colectiva y concebir ciudades cuya planificación y gestión expresen, al igual que el diseño de sus espacios, una sociedad que incluye a la diversidad de sus habitantes, que responde a las demandas de igualdad de género y que ofrece posibilidades de integrar y no segregar actividades ni encuentros en el espacio urbano. En el texto se destaca que, a partir de estos propósitos, los gobiernos de las ciudades tienen la oportunidad de contribuir a cambios significativos en las formas de hacer política en el ámbito local, al ser este un espacio privilegiado para recoger las demandas ciudadanas, incorporarlas en sus planes de desarrollo y formular políticas que propicien la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Bibliografía

- Bidegain, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad de América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castells, M. (1995), *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- ____ (2017b), *Panorama Social de América Latina 2016. Documento informativo*, Santiago.
- ____ (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- ____ (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- ____ (2016c), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- ____ (2016d), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- ____ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/MINURVI/ONU Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe /Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), “América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común” (LC/W.716), Santiago.
- Cuervo, L. M. (2017), “Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Fraser, N. (2015), "Las contradicciones del capital y los cuidados", *New Left Review*, N° 100 [en línea] <http://www.rebellion.org/docs/223186.pdf>.
- Lechner, R. (1990), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago, FLACSO Chile.
- Lefebvre, H. (1973), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.
- Moser, C. (2017), "Gender transformation in a new global urban agenda: challenges for Habitat III and beyond", *Environment and Urbanization*, vol. 29, N° 1 [en línea] <https://huairou.org/wp-content/uploads/2016/06/Moser-Gender-Transformation-2016.pdf>.
- Naciones Unidas (2016a), "La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" [en línea] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- (2016b), "Nueva Agenda Urbana", *Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (A/CONF.226/4)* [en línea] <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>.
- OIG (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe) (2017), "Poder local: porcentaje de mujeres alcaldesas electas", Santiago [en línea] <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-local-porcentaje-mujeres-alcaldesas-electas>.
- (2014), "Índice de feminidad en hogares pobres" [en línea] <http://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>.
- Pautassi, L. (2016) "Del boom del cuidado al ejercicio de derechos", *SUR - Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 13, N° 24, diciembre.
- Rico, M. N. (1996a), "El desarrollo de los asentamientos humanos desde la perspectiva de género" (LC/R.1640), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1996b), "Asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: una mirada desde la perspectiva de género y desarrollo", *Asentamientos humanos, pobreza y género. América Latina hacia Habitat II*, Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Rossel, C. (2016), "Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas", *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Segovia, O. (2016), Presentación en la III Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género, Santiago, enero, inédito.

Parte 2

**Autonomía económica de las mujeres y
cuidado en ciudades latinoamericanas**

Capítulo V

¿Quién cuida en la Ciudad de México?, México

Lucía Pérez Fragoso¹

Introducción

Estudiar quién cuida y las características con que se cuida en la Ciudad de México lleva a analizar la oferta de servicios de cuidado y las facilidades para cuidar que existen en dicha ciudad, y a indagar si la planificación urbana responde a las necesidades de las personas que cuidan y de quienes requieren cuidados². Por ello, en el presente capítulo se abordan de manera articulada las políticas de cuidado, la autonomía económica de las mujeres y las políticas de desarrollo urbano en la Ciudad de México.

Además de ser un trabajo que requiere tiempo, esfuerzo y energía, cuidar implica conocimientos, habilidades y capacidades que es necesario desarrollar. Como se ha mencionado en diversos estudios, el cuidado es una tarea que, en términos sociales y culturales, y según la división sexual del trabajo vigente

¹ Participante en la Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral de la Ciudad de México (CECILA) desde su fundación e integrante de la Asociación Internacional para la Economía Feminista (IAFFE).

² El 29 de enero de 2016 se publicó la reforma política de la Ciudad de México. Entre las nuevas disposiciones se incluye la de cambiar la referencia que se hacía al Distrito Federal, por la de Ciudad de México, con lo que esta se convierte en la entidad federativa número 32 de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a que actualmente se vive una etapa de transición, a lo largo de este capítulo se continuará usando Distrito Federal donde corresponda y Ciudad de México en aquellos casos en que sea posible, siempre que no afecte las denominaciones aún oficiales de instituciones, leyes, programas y demás.

en los países latinoamericanos, históricamente ha sido asignada a las mujeres. Esto tiene consecuencias en la vida cotidiana, personal y profesional de las mujeres, y condiciona la organización económica y social del cuidado. Al ser una de las ciudades más grandes del mundo, con marcadas desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales, es necesario reflexionar sobre cómo está diseñada la Ciudad de México, buscando conocer cuál es la oferta de servicios y la infraestructura a nivel de vialidad, suelo, viviendas, calles, parques y plazas, y recrear en ella el desplazamiento de las personas y su contribución a la calidad de vida.

La oferta de servicios de cuidado es considerada un factor determinante a la autonomía económica de las mujeres. También es preciso conocer las políticas de cuidado y de planificación urbana que existen para saber en qué magnitud promueven la distribución de las tareas de cuidado, facilitan el trabajo de quienes cuidan y favorecen la movilidad de la población³. Desde esta perspectiva, se busca elaborar propuestas tanto para promover la corresponsabilidad en el cuidado, como para tratar de que la Ciudad de México sea más amigable con quienes realizan labores de cuidado y con quienes requieren de cuidados, en particular los niños y las niñas, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad o que padecen alguna enfermedad crónica.

Se utiliza aquí el marco de estudio de la economía feminista, debido a que es un enfoque que, a diferencia de los enfoques tradicionales de la economía ortodoxa, fortalece y amplía el análisis. El marco de la economía feminista pone énfasis en la existencia de dos tipos de trabajo: i) el trabajo al que tradicionalmente se hace referencia, que es el que pasa por el mercado, recibe una remuneración y se puede llamar “empleo”; y ii) el trabajo que constituye la aportación de la economía feminista, al incorporar al análisis económico el trabajo doméstico y de cuidado que se realiza dentro de los hogares y no es remunerado (en la mayoría de los casos). De modo que la economía cuenta con mucho más trabajo del que se contabiliza tradicionalmente y esta incorporación amplía el espectro de factores participantes y permite contar con una visión integral⁴.

Desde la economía feminista, los conceptos de autonomía económica y políticas de cuidados presentan especial relevancia. La autonomía económica de las mujeres se define como algo mucho más amplio que el solo hecho de contar con ingresos propios o con un empleo remunerado. Incluye, además, las posibilidades de negociar las cargas de trabajo doméstico que se desprenden de la identidad genérica que la sociedad les demanda, y no se trata solo de trasladar dichas cargas a otras mujeres.

³ El 15 de diciembre de 2015, por ejemplo, entró en vigor el nuevo Reglamento de Tránsito, que busca proteger principalmente a peatones y ciclistas.

⁴ Véase un análisis más amplio del marco de referencia en Pérez Fragoso (2016a).

Contar con políticas públicas en un campo determinado implica que los gobiernos asumen su responsabilidad para erradicar una problemática definida. En el caso que nos ocupa, las políticas de cuidado son aquellas en las que el Estado, las empresas o, en su caso, la comunidad asumen su corresponsabilidad en las tareas de la reproducción social y estas no se dejan en manos de la resolución privada en los hogares ni se asignan de manera casi exclusiva a las mujeres.

Todas las personas necesitan cuidados en las diferentes etapas de su vida. Las actividades pueden ser de cuidado directo o indirecto (Pérez Fragoso, 2016a). Se pueden señalar como actividades de cuidado indirecto las que se realizan para el mantenimiento de los hogares y sus integrantes —denominadas “trabajo doméstico”—, y que son mayoritariamente no remuneradas.

El abordaje sobre el cuidado en la Ciudad de México se ha enfocado en poblaciones que requieren atención, por lo que se utiliza el concepto de cuidado de dependientes (niños y niñas, personas adultas mayores o con alguna discapacidad invalidante). Para vincular, por una parte, los ámbitos de estudio de la autonomía económica de las mujeres, y, por la otra, la creación de políticas de cuidado en espacios urbanos de la Ciudad de México, se analiza cómo funcionan y a quiénes atienden los servicios de cuidado existentes en la ciudad, presentando propuestas de política de cuidado que liberen tiempo y que atiendan a la autonomía económica de las mujeres, al tiempo que contribuyan a la igualdad entre mujeres y hombres. Del mismo modo, se elaboran propuestas de políticas de desarrollo urbano que promuevan, entre otras cosas, la mejor utilización de los espacios públicos y que faciliten el cuidado y la movilidad de las personas a cargo de personas dependientes.

En este capítulo, en primer lugar se presenta, en forma sucinta, el contexto de la Ciudad de México, los indicadores clave y las principales características de la población que en ella habita, y se introducen los cuatro grupos de población estudiados: i) población de 0 a 14 años, ii) población de 60 años y más, iii) población con discapacidad y iv) población que cuida. Posteriormente, se exponen las políticas y los programas de desarrollo urbano y de movilidad de la ciudad para conocer cómo afectan la vida y autonomía económica de las mujeres, y se documentan las competencias del gobierno de la Ciudad de México en materia de políticas de cuidados, así como su financiamiento. Se incluyen, además, las políticas y los programas del gobierno de la Ciudad de México para atender a la población estudiada y la oferta de servicios de cuidado. Para finalizar, se plantean los retos y algunas propuestas en materia de políticas de cuidado, autonomía económica de las mujeres y desarrollo urbano para ser consideradas en el corto, mediano y largo plazo.

A. Autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México

1. El contexto

La Ciudad de México está ubicada en la región central de los Estados Unidos Mexicanos. Es la capital del país y cuenta con una extensión territorial de 1.485 kilómetros cuadrados. Se caracteriza por concentrar los poderes federales —ejecutivo, legislativo y judicial— y por estar dividida en 16 demarcaciones territoriales (antes llamadas “delegaciones políticas”).

El 27% de la población de la Ciudad de México vive en hogares en situación de pobreza y el 2% vive en situación de pobreza extrema (SEDESOL, 2016b). La Ciudad de México es uno de los principales polos de desarrollo económico del país y en 2014 se estimó que su contribución al PIB nacional fue del 17% (SEDECO, 2015)⁵. Además, el PIB per cápita de la ciudad casi duplica el PIB per cápita nacional.

2. Características socioeconómicas de la población

De acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal de 2015 (INEGI, 2015b), la población que reside en la Ciudad de México asciende a 8.918.653 personas. De ese total, el 53% (4.687.003) son mujeres y el 47% (4.231.650) son hombres (INEGI, 2015b); es decir que en 2015 había 90 hombres por cada 100 mujeres.

En consecuencia, en la ciudad con más densidad poblacional de México, en 2015, por cada kilómetro cuadrado había 6.064 personas. Cabe destacar que el 99,5% de la población es urbana y solo el 0,5% es rural (INEGI, 2010).

El proceso de envejecimiento es característico de la Ciudad de México, pues, de acuerdo con datos recientes, la edad promedio en el país es de 27 años y en la Ciudad de México es de 33 años, lo que la convierte en la entidad con población más envejecida en todo el país (INEGI, 2015a).

Los indicadores que comparan los niveles de la Ciudad de México con los niveles nacionales señalan que la población de la Ciudad de México cuenta, en promedio, con 2 años más de escolaridad con relación al nivel nacional (11,1 años frente a 9,1 años) (CEPAL, 2017). Al analizar los datos de niveles de escolaridad alcanzados por mujeres y hombres en 2015, se observa que en la Ciudad de México las mujeres están sobrerrepresentadas tanto en los niveles más bajos de educación, como en la educación primaria y secundaria. A pesar de ello, se evidencian grandes avances en cuanto a la paridad en la educación, incluso en los niveles más altos.

⁵ La actividad que más aporta al PIB de la Ciudad de México es el comercio.

Un elemento importante de analizar es la participación de las mujeres en el mercado laboral, con relación a los varones. La información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2015 muestra que en lo que respecta a la participación de la población de 15 años y más diferenciada por sexo, por ejemplo, solo el 55% de las mujeres declara realizar algún tipo de actividad remunerada, frente al 77% de los hombres (INEGI, 2015c). Es importante resaltar que el 36% de los hogares cuentan con jefatura femenina (INEGI, 2015b).

Otra característica relevante se relaciona con los empleos femeninos creados en la última década. En el estudio realizado por Pacheco (2016) se da cuenta de que entre 2005 y 2014 el empleo femenino habría tenido una variación absoluta de 185.000 puestos de trabajo, mientras que el volumen de empleos masculinos permaneció estable. Sin embargo, es importante señalar que, aunque se han creado más empleos femeninos y la segregación laboral ha disminuido, esto no se considera necesariamente un beneficio, puesto que “si bien la segregación se redujo en la Ciudad de México entre 2000 y 2010, este proceso se dio a costa de una relativa precarización de la mano de obra femenina” (Pacheco, 2016, pág. 203).

Además, un 30,3% de las mujeres no tiene acceso a ingresos propios, comparado con un 9,4% de los hombres (en ambos casos, este porcentaje es marginalmente más alto que el registrado a nivel nacional). Respecto del índice de feminidad en los hogares pobres, por cada 100 hombres de 20 a 59 años en situación de pobreza hay 125,6 mujeres en la misma situación, mientras que a nivel nacional son 110,6 mujeres⁶.

En cuanto al uso y distribución del tiempo de la población mayor de 15 años en la Ciudad de México, según la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo de 2014, a nivel nacional, en promedio, las mujeres realizan 39,76 horas a la semana de trabajo no remunerado, que incluye actividades de trabajo de cuidado directo e indirecto (trabajo doméstico), y los hombres solo realizan 15,61 horas (véase el cuadro V.1)⁷. Esto hace que la carga total de trabajo de las mujeres sea mucho más grande que la de los varones.

⁶ Datos de ingresos propios e índice de feminidad de la pobreza procesados por la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012.

⁷ En la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (una herramienta para la armonización de las encuestas y la estandarización de las estadísticas e indicadores sobre uso del tiempo), el trabajo de cuidado indirecto corresponde a actividades productivas fuera del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que comprenden toda la producción de servicios no remunerados.

Cuadro V.1
Ciudad de México: tiempo dedicado al trabajo total, población mayor
de 15 años, según sexo, 2014
(En horas semanales)

Sexo	Tiempo de trabajo remunerado	Tiempo de trabajo no remunerado	Tiempo de trabajo total
Población total			
Hombres	43,52	15,61	59,13
Mujeres	26,23	39,76	65,99
Población ocupada			
Hombres	56,16	15,21	71,36
Mujeres	46,80	35,40	82,20
Población no ocupada			
Hombres	1,64	16,95	18,59
Mujeres	0,20	45,27	45,47

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014.

Nota: El tiempo de trabajo remunerado incluye el tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo, mientras que el tiempo de trabajo no remunerado incluye el tiempo que se dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remunerados para el propio hogar o para apoyo a otros hogares y no incluye el tiempo dedicado a trabajos para la comunidad ni el trabajo voluntario.

La situación se agrava cuando se considera la población ocupada mayor de 15 años. Aunque mujeres y hombres se encuentren en la misma condición de contar con un empleo remunerado, aún persiste la desigualdad en cuanto a la realización de trabajo no remunerado, lo que resulta en una brecha mayor al mirar la carga del trabajo total: las mujeres trabajan en total 82,20 horas a la semana, mientras que los varones trabajan 71,36 horas a la semana.

Por otra parte, si se considera la situación de la población no ocupada, se puede ver que la desigualdad en la distribución del trabajo de cuidado y doméstico no cambia, e incluso se acentúa. En el cuadro V.1 también se presenta información que permite observar que las mujeres no ocupadas realizan diez horas semanales más de trabajo no remunerado que las mujeres ocupadas, y que los hombres no ocupados solo realizan tareas no remuneradas durante una hora más que sus pares ocupados. Si bien la gran cantidad de tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado es una realidad generalizada, al incorporar en el análisis componentes socioeconómicos se constata que las mujeres de los quintiles más altos en la Ciudad de México dedican menos horas a dicho trabajo, probablemente porque los ingresos de sus hogares les permiten comprar en el mercado servicios que suplan la demanda de trabajo doméstico y de cuidados en sus hogares. En el capítulo XIII se observan comparativamente datos de América Latina.

3. Población dependiente

En el contexto del cuidado de la vida humana hay dos maneras de clasificar las poblaciones en calidad de dependientes: i) por ciclo de vida, donde se

incluye a la infancia y a las personas adultas mayores, y ii) por enfermedad, donde se incluye a las personas que tienen un padecimiento temporal o crónico y a la población con discapacidad.

Los grupos de edad definidos para este estudio de caso se constituyeron de la siguiente manera: población de 0 a 14 años, que constituyen el 20% de los habitantes de la ciudad⁸, y población de 60 años y más, que representan el 15% del total⁹ (véase el cuadro V.2). El tercer grupo está formado por la población con discapacidad y el cuarto grupo comprende a las personas responsables del cuidado¹⁰.

Cuadro V.2
Ciudad de México: distribución total de la población dependiente,
por grupos de edad y sexo, 2015
(En números enteros y porcentajes)

	Total	Porcentaje total ^a	Mujeres	Porcentaje de mujeres ^a	Hombres	Porcentaje de hombres ^a
Total	3 231 024	36	1 695 033	36	1 535 991	36
De 0 a 5 años	660 916	7	323 312	7	337 604	8
De 6 a 14 años	1 119 056	13	550 767	12	568 289	13
De 60 a 74 años	938 636	11	529 431	11	409 205	10
De 75 años y más	337 816	4	205 156	4	132 660	3
De 15 a 59 años con discapacidad	174 600	2	86 367	2	88 233	2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Intercensal 2015", Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/default.aspx>; "Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario Básico", Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302>.

^a Porcentaje obtenido a partir del total de la población y sexo de la Encuesta Intercensal de 2015.

Se estima que el 36% del total de la población de la Ciudad de México podría requerir cuidados. Esto implica que, en promedio, una de cada tres personas requeriría de otras personas para poder desarrollar su vida y alcanzar el bienestar. De todas maneras, se debe precisar que, de los grupos señalados, probablemente el que menos solicita cuidados es el de personas de entre 60 y 74 años, por lo que, si se elimina este colectivo, la demanda de cuidados disminuye a un 25% del total de la población.

La población de 0 a 14 años representa el 20% de la población total y se considera la de mayor demanda. De esta población, el 7% tiene de 0 a 5 años y

⁸ Este grupo etario se divide en dos en virtud de la diferencia de cuidados que requieren quienes lo integran: de 0 a 5 años y de 6 a 14 años.

⁹ Este grupo etario también se separa en dos: de 60 a 74 años y de 75 años en adelante.

¹⁰ La población con discapacidad incluye únicamente a personas de entre 15 y 59 años.

el 13% tiene entre 6 y 14 años. Además, los cuidados requeridos en el primer grupo (0 a 5 años) son más intensos y exigen mayor tiempo de dedicación, debido a que se trata de una dependencia total que gradualmente va disminuyendo conforme avanza la edad. A nivel social, estas actividades se identifican como más vinculadas con las mujeres madres como parte de su responsabilidad.

En el segundo grupo de niñas, niños y adolescentes (6 a 14 años), si bien la demanda de cuidados disminuye en intensidad y frecuencia, estos aún son necesarios para continuar con el desarrollo. Alrededor de los 6 años, los niños y niñas de todo el país inician la vida escolar, al comenzar la escuela primaria, y pasan bastante tiempo en las aulas (unas cinco horas), pero el horario escolar no cubre todo el día laboral, por lo que aún restan horas en que esta población requiere cuidados. Sin embargo, los tiempos invertidos para proporcionar dichos cuidados van disminuyendo, sobre todo cuando se trata de cuidados directos.

La población de personas adultas de 60 años y más representa el 15% de los habitantes que requieren cuidados en la Ciudad de México. Para los fines de la presente investigación, esta población se divide en dos, ya que, al igual que sucede en la infancia, hay una gradualidad en la intensidad y frecuencia de cuidados requeridos, que aumenta o disminuye de acuerdo con la edad. El primer grupo es el de personas de 60 a 74 años y representa el 11% de la población de adultos mayores, en tanto que el segundo grupo son las personas con 75 años y más, que representan el 4%.

Por lo general, las personas inician el período de vida que va de los 60 a los 74 años siendo independientes. No necesitan cuidados vitales para sobrevivir y, aunque las capacidades para realizar sus actividades diarias empiezan a requerir un mayor esfuerzo, la mayoría continúa con el trabajo cotidiano, ya sea en el mercado laboral o dentro del hogar. Sin embargo, conforme avanza la edad, las personas suelen transitar hacia una condición de vida que requiere del cuidado de otras personas para desenvolverse. Así, cuando llegan a los 75 años o más (segundo grupo), algunas personas empiezan a requerir apoyo para realizar las actividades vitales. Es pertinente destacar que las mujeres están sobrerrepresentadas en este segmento de la población y que es muy probable que muchas de ellas no hayan tenido vínculo con el mercado laboral, por lo que no pueden acceder a prestaciones asociadas a la jubilación.

Por último, la población con discapacidad representa el 2% de las personas de entre 15 y 59 años. La intensidad y frecuencia de sus requerimientos de cuidados depende de dos condiciones: i) el tipo de discapacidad y ii) la etapa del ciclo de vida. Las discapacidades que impiden la movilidad autónoma son las que requieren más cuidados y conocimientos para acompañar la subsistencia en la vida cotidiana. Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población con discapacidad es aproximadamente el 2% de la población

de 0 a 14 años y el 2% de la población de 60 años y más. En consecuencia, se sabe que la población con discapacidad, que constituye uno de los grupos que presentan mayor demanda de cuidado, representa alrededor del 4% de la población total (INEGI, 2010).

B. Políticas de desarrollo urbano que afectan la autonomía económica de las mujeres

Las políticas de desarrollo urbano del gobierno de la Ciudad de México —que implican el uso y acceso al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte y al espacio público, entre otros— involucran distintas dependencias de gobierno, con atribuciones particulares según el sector que atienden. Aunque la Ciudad de México cuente con un andamiaje normativo sólido en materia de igualdad de género, hay sectores que, por tradición, han estado alejados del debate sobre las desigualdades entre mujeres y hombres. En el marco del desarrollo urbano, un sector que cuenta con avances en el análisis en la materia es el de movilidad y transporte, específicamente para contrarrestar las prácticas de violencia hacia las mujeres en el transporte público, como se puede ver en el diagnóstico sobre la Ciudad de México (ONU-Mujeres, 2017).

A continuación, se presentan las principales leyes y programas de la Ciudad de México relacionados con la planificación y el desarrollo urbano.

1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018

Este Programa es el documento rector de cada administración, donde se plasman las directrices de política que se busca seguir. El programa vigente cuenta con un diagnóstico realizado desde el enfoque de derechos humanos y se compone de cinco ejes: i) equidad e inclusión social para el desarrollo humano; ii) gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana; iii) desarrollo económico sostenible; iv) habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura, y v) efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El programa plantea abordar las desigualdades entre mujeres y hombres no de forma sectorial, sino de modo de integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas, a todos los niveles y en todo el ciclo de la acción política: diagnóstico, formulación, diseño, implementación y evaluación. Como política transversal, se compromete a seguir impartiendo capacitación a funcionarias y funcionarios públicos en materia de políticas públicas con perspectiva de género y a dar continuidad al presupuesto con perspectiva de género. Entre otras cosas, con este programa también se busca promover una oferta de cobertura amplia de servicios de cuidado de

las hijas e hijos de las familias, independientemente de la inserción laboral de mujeres y hombres.

2. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2010 está fundamentada en la garantía de derechos y regula el ordenamiento territorial en un marco de protección de derechos humanos en la Ciudad de México, buscando que se logre un crecimiento urbano controlado de acuerdo con un desarrollo sostenible (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010). Sin embargo, es una ley que no incorpora las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres de habitar el territorio y de desplazarse en él.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, emitido en 2003, ha sido objeto de actualizaciones que, si bien contemplan los cambios demográficos, económicos y sociales que tuvieron lugar en las últimas décadas, son principalmente de carácter técnico y ambientales, pero no consideran las desigualdades entre mujeres y hombres en el desarrollo del programa de manera integral.

3. Políticas de movilidad y transporte

En materia de políticas de movilidad y transporte, el gobierno de la Ciudad de México cuenta con diversas iniciativas que consideran las necesidades de las mujeres, específicamente para contrarrestar las prácticas de violencia de género. Estas políticas se encuentran en marcha desde 2008 a través del Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México, impulsado desde el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES, 2015).

a) Información sobre desplazamiento

La Encuesta Origen-Destino (INEGI, 2007) es una fuente de información para la Ciudad de México y sirve para analizar los traslados que realizan las personas que residen en la Ciudad de México, así como también los propósitos con los que se hacen.

En el cuadro V.3 se presentan los porcentajes de viajes realizados de lunes a viernes por las personas residentes en la Ciudad de México. Es importante recalcar que se están contando los traslados, por lo que una persona puede realizar uno, dos o más viajes en un día. Es por ello que en la Ciudad de México se contabilizaron 11.085.896 viajes diarios¹¹.

¹¹ Se trata de viajes que se hacen con algún vehículo motorizado (moto, taxi, metro, auto particular, bicicleta u otro). La encuesta no capta viajes a pie.

Cuadro V.3
Ciudad de México: viajes realizados según el propósito,
por sexo, 2007
(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres
Trabajo	20	30
Regresar a casa	45	44
Ir a la escuela	9	8
Compras	6	3
Llevar o recoger a alguien	8	4
Social/diversión	3	2
Relacionado con el trabajo	1	2
Ir a comer	1	1
Trámite	2	1
Otro	5	3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Origen-Destino 2007.

En el total de traslados diarios se puede constatar que las mujeres realizan la mitad de los viajes (49%). En el cuadro V.3 se observa que la proporción más alta de traslados, tanto de mujeres como de varones, corresponde a “Regresar a casa” (un 45% y un 44%, respectivamente), lo que indica que es el segundo traslado que tuvo un móvil inicial, y si estos viajes se restaran del total, las proporciones de cada uno de los motivos de viaje aumentarían significativamente.

Se considera que los viajes realizados con propósitos de cuidado son tres: compras, llevar o recoger a alguien y trámite. En estas tres categorías, los viajes realizados por las mujeres (un 6%, un 8% y un 2%, respectivamente) representan el doble de los efectuados por los varones (un 3%, un 4% y un 1%, respectivamente).

Los traslados son una dimensión de la provisión de cuidados, lo que evidencia que las mujeres no solo asumen las actividades de cuidado dentro de los hogares, sino también las actividades necesarias fuera de ellos. Estas dimensiones del cuidado asociadas a la movilidad se analizan en profundidad en los capítulos XIII y XIV.

b) Ley de Movilidad del Distrito Federal y Programa Integral de Movilidad 2014-2018

La Ley de Movilidad del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014b) otorga prioridad a los peatones, ciclistas y usuarios del transporte público sobre el transporte de mercancías y el automóvil particular. Si bien tiene un marco que reconoce la existencia de desigualdades —entre ellas las de género—, no incorpora experiencias de las mujeres en el uso del transporte público. En octubre de 2014 fue publicado el Programa Integral

de Movilidad 2014-2018 (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014c) para la Ciudad de México que apuesta por una mejor calidad de vida en dos objetivos: i) mejorar la experiencia de viaje y ii) conservar el reparto modal actual, como caminar, andar en bicicleta o hacer uso del transporte público.

c) Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México

Este programa responde a la política de prevenir, atender y sancionar la violencia sexual cometida en contra de las mujeres que utilizan el transporte público y concesionado en la Ciudad de México. En él confluyen 11 dependencias de gobierno y una institución ciudadana que trabajan interinstitucionalmente y son responsables de la seguridad, la promoción de los derechos de las mujeres, la procuración de justicia y la atención y vigilancia. El programa cuenta con los siguientes servicios: i) módulos de atención y denuncia sobre casos de abuso sexual en el Sistema de Transporte Colectivo, ii) Programa Atenea, un servicio exclusivo de transporte para mujeres en la Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México, que recorre 23 de las 91 rutas metropolitanas (también lo pueden usar de forma gratuita las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad), y iii) la separación de mujeres y hombres en Metrobús, Tren Ligero y Metro, que se activa en los horarios de mayor flujo de personas.

Aunque el programa responde a la peor expresión de discriminación hacia las mujeres —la violencia—, por su naturaleza contribuye, en cierta medida, a facilitar la movilidad de las mujeres por la ciudad, tomando en cuenta que en muchas ocasiones ellas llevan consigo a personas dependientes¹².

C. Competencias vinculadas con las políticas de cuidados en la Ciudad de México

A continuación, se exponen los diferentes sectores que cuentan con competencias para realizar labores de cuidado a nivel de la ciudad.

La administración de la Ciudad de México está integrada por la Jefatura de gobierno, 21 secretarías de gobierno y 16 demarcaciones territoriales (todos ellos son órganos desconcentrados). Los órganos descentralizados y autónomos también integran la administración. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998) se establece que las delegaciones son órganos político-

¹² El Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México se evaluó junto con todas las políticas de género en 2010 y los resultados se incluyeron en el “Informe final: evaluación de la política de equidad de género del Gobierno del Distrito Federal de México”, donde se señala que es necesario reforzar las campañas informativas sobre el programa e integrar medidas tendientes a cambiar los patrones culturales (Inclusión y Equidad Consultora, 2011).

administrativos desconcentrados con autonomía funcional en las acciones de gobierno. En la reforma a la Ley Orgánica de 2012 se especifica que las delegaciones pueden formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de las mujeres en los diversos ámbitos del desarrollo, en coordinación con otras instituciones, públicas o privadas. Cabe mencionar que las delegaciones también tienen la atribución de rehabilitar y mantener escuelas y centros de servicio social, cultural y deportivo, así como de atender y vigilar su adecuado funcionamiento (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, pág. 91).

1. Secretaría de Educación (SEDU)

La Secretaría de Educación de la Ciudad de México tiene la facultad de vigilar el cumplimiento y la aplicación del artículo tercero constitucional, la Ley General de Educación (México, Presidencia de la República, 1993), los principios contenidos en esta ley, los reglamentos y demás disposiciones. Asimismo, atiende e imparte todos los tipos y modalidades educativas, incluidas la educación inicial, básica (incluida la indígena), media superior, superior y especial. A nivel de la Ciudad de México, se cuenta con las Normas generales para la prestación del servicio educativo asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil de las delegacionales del gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007a). Estas normas tienen por objeto regular la operación y prestación del servicio educativo-asistencial que se ofrece en los Centros de Desarrollo Infantil de las delegaciones del gobierno del Distrito Federal¹³.

2. Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud es la encargada de instrumentar la política pública en la materia. El sistema de salud en la Ciudad de México se ha reforzado en la última década, sobre todo a partir de la emisión de la Ley de Salud del Distrito Federal en 2009, donde se sientan las bases y las modalidades para garantizar el acceso de la población a los servicios de salud, así como la competencia de las distintas dependencias.

3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS)

La Secretaría de Desarrollo Social es “la instancia del gobierno de la Ciudad, que coordina, ejecuta y evalúa las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social, para impulsar la universalidad, fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer la gratuidad” (SEDESOS, 2016a). A nivel general, se

¹³ También especifican quiénes tienen derecho al servicio educativo-asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil: la totalidad de niñas y niños de la población en general, de entre 45 días y 5 años y 11 meses, preferentemente las hijas e hijos de madres, padres o tutores trabajadores.

puede señalar que la SEDESO ha sido un pilar fundamental en las políticas de atención a las personas adultas mayores y en la actualidad facilita el camino hacia las políticas de cuidado dirigidas a este grupo poblacional, que ha sido el que ha recibido mayor atención. La SEDESO es un órgano modular para incidir en la transición hacia políticas de corresponsabilidad social con base en las atribuciones que la definen y los organismos que tiene a su cargo, entre los que se encuentran: el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México (IAAM), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF), el Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (INDEPEDI) y el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES).

a) Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México (IAAM)

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, institución que atiende a uno de los principales grupos que requiere cuidados, fue creado en 2007 con el objeto de “garantizar el cumplimiento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años Residentes en el Distrito Federal promoviendo políticas públicas, implementando programas de atención integral, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos, y fomentando una cultura del envejecimiento activo” (IAAM, 2015a). En la actualidad, el IAAM tiene dos programas prioritarios que, de manera conjunta, integran la política de atención en la última etapa del ciclo de vida: i) la pensión alimentaria y ii) las visitas médicas domiciliarias para los derechohabientes de la pensión. Estas visitas tienen como finalidad brindar atención médica primaria en el domicilio de las personas adultas mayores que se encuentran en condiciones desfavorables o habitan en zonas de alto nivel de marginación y pobreza en la Ciudad de México.

b) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF)

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia cuenta con los lineamientos de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (México, Presidencia de la República, 1986), un organismo desconcentrado y de alcance nacional con patrimonio público. En el caso de la Ciudad de México, el DIF depende de la SEDESO y no de la Secretaría de Salud, como ocurre a nivel nacional, aunque su trabajo es colegiado con la Secretaría de Salud en lo que respecta a la atención de la salud.

c) Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (INDEPEDI)

El Instituto de las Personas con Discapacidad es el órgano responsable de colaborar con el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México y con cada una de las dependencias de la función pública de esta ciudad en el diseño, la

supervisión y la evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad. En la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 24 de febrero de 2015 se publicó el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018 (PID- PCD).

d) Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES)

De todas las entidades del país, la Ciudad de México se caracteriza por estar a la vanguardia en materia de políticas para la igualdad de género. Desde hace más de una década se viene construyendo un andamiaje legislativo de protección a los derechos de las mujeres¹⁴.

El Instituto de las Mujeres dicta la política pública para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la Ciudad de México. La Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007b) plantea dos instrumentos y un mecanismo de seguimiento de la política pública para su instrumentación.

El primer instrumento es el Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007b), un espacio de interlocución entre las dependencias gubernamentales y no gubernamentales de la Ciudad de México, que tiene por objeto el diseño e instrumentación de la política pública para la igualdad de género. El segundo instrumento lo constituye el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México, integrado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

Bajo la rectoría del INMUJERES, desde hace ocho años se establece y da continuidad al presupuesto con perspectiva de género, que obliga a todas las dependencias locales a aplicar recursos para disminuir las desigualdades entre los sexos. Sin embargo, aún se requiere fortalecer las capacidades técnicas del personal de gobierno para el diseño y análisis de los presupuestos con perspectiva de género.

4. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE)

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo tiene a su cargo los asuntos laborales relativos a la defensa de los trabajadores, así como la implementación de acciones gubernamentales orientadas a la promoción del empleo y la capacitación profesional.

La STYFE también se encarga de promover una política laboral incluyente, que fomente el trabajo digno para mujeres y hombres en la Ciudad de México, y es una de las instancias que ha tenido un papel destacado en la promoción

¹⁴ Véase Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2007b y 2008).

de las buenas prácticas de políticas que buscan superar las desigualdades entre mujeres y hombres en la materia. También está teniendo un papel muy relevante en el impulso a la agenda de políticas de cuidado mediante la coordinación de acciones con otras instancias y diferentes programas de capacitación y fomento al empleo a través de la Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral (CECILA).

5. Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral (CECILA)

La Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral, creada en el primer semestre de 2014, constituye un espacio de reflexión colegiado sobre políticas de cuidado e igualdad laboral entre mujeres y hombres en la Ciudad de México. Tiene por objeto dar seguimiento y evaluar las políticas del gobierno de la Ciudad de México dirigidas a fomentar la igualdad laboral y la conciliación entre la vida laboral y el trabajo, especialmente en lo que se refiere a la segregación ocupacional, la promoción del derecho de los trabajadores a las licencias de paternidad y el fomento a la economía del cuidado. La CECILA celebra cuatro sesiones ordinarias al año.

La CECILA está encabezada por la Secretaría de Gobierno, con la participación de la STYFE, la SEDESO, la Secretaría de Finanzas y el INMUJERES, entre otras instituciones. Se trata de un espacio de interlocución único en su tipo en el país, cuya existencia representa la oportunidad impostergable de confluir en una agenda de cuidado que considere tanto a la población que requiere de estos cuidados, como a las personas que los proporcionan. También cuenta con la participación de asesoras especialistas en género del ámbito académico y de la sociedad civil organizada, con larga trayectoria en el impulso de la agenda de igualdad entre mujeres y hombres.

D. Mapa de las políticas de cuidado y laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres

En esta sección se aborda la corresponsabilidad en el cuidado por parte de las instituciones del gobierno de la Ciudad de México. Se presenta la legislación que existe tanto a nivel nacional (aplicable a nivel local) como a nivel de la Ciudad de México, y la oferta de servicios de cuidado, dividiendo a la población dependiente por grupos de edad, como ya se señaló.

La Norma oficial mexicana NOM-167-SSA1-1997 para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores, emitida por la Secretaría de Salud (1988), tiene por objeto establecer los procedimientos para homologar principios, criterios, políticas y estrategias en la prestación

de servicios y el desarrollo de actividades en materia de asistencia social a menores y adultos mayores. Es aplicable a todas las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que conforman el sistema nacional de salud.

También se cuenta con otra Norma oficial más reciente, que rige los servicios de cuidado a las personas adultas mayores: la NOM-031-SSA3-2012 de Asistencia Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 2012 (Secretaría de Salud, 2012). En esta norma, de observancia en toda la federación, incluida la Ciudad de México, se establecen los lineamientos para la prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. Se caracterizan los espacios de cuidado para adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, y se diferencian principalmente dos tipos: establecimientos de asistencia social permanente y temporal.

1. Población de 0 a 5 años

La educación en la Ciudad de México está desconcentrada, lo que significa que todas las políticas de cuidado para la población de 0 a 5 años, así como las directrices y lineamientos que se siguen en dicha ciudad, son dictados a nivel nacional por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Desde 2002, la educación preescolar es obligatoria para los niños y niñas de entre 3 y 5 años y 11 meses.

Hay tres tipos de instituciones (Pérez Fragoso, 2016b) de orden nacional, y una de carácter local, que tienen a su cargo los espacios de cuidado de niñas y niños:

- i) Las instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ofrecen servicios de guardería, donde la prestación de servicios de cuidado se encuentra ligada al empleo formal de las trabajadoras, como un derecho laboral¹⁵.
- ii) Las instituciones de la propia SEP, que norma y ofrece servicios de cuidado infantil para infantes con dos modalidades: escolarizada y semiescolarizada.
- iii) La SEDESO cuenta con el Programa de Estancias Infantiles, que son espacios habilitados por particulares capacitados por el DIF y normados por la propia SEDESO.

¹⁵ También Petróleos Mexicanos (PEMEX) y algunas instancias del Ejército mexicano cuentan con guarderías propias para sus trabajadoras que son madres.

- iv) La cuarta institución, de orden local, está constituida por los espacios de cuidado que hay en todas las delegaciones de la Ciudad de México, normados por la SEP nacional, pero establecidos con recursos locales.

Como ya se señaló, según la Encuesta Intercensal de 2015, en la Ciudad de México hay 660.916 niñas y niños de 0 a 5 años. De acuerdo con un estudio realizado previamente (Pérez Fragoso, 2016a), en la Ciudad de México solo se cuenta con 339.274 espacios de cuidado infantil institucional, incluidas todas las modalidades señaladas, lo que representa un déficit del 49%. Del total de niñas y niños de esa edad, solo el 51% cuenta con servicios públicos para atenderlos de manera institucional.

2. Población de 6 a 14 años

Las políticas para la población de 6 a 14 años son políticas educativas de carácter nacional a cargo de la SEP (Pérez Fragoso, 2016a), que se pueden dividir en dos tipos: las primeras son de carácter educativo propiamente dicho y no de cuidado, mientras que las segundas se relacionan con los horarios escolares extendidos y se pueden considerar actividades de cuidado.

Las políticas educativas para esta población corresponden a la educación primaria y buena parte de la educación secundaria. Para ambos niveles educativos se cuenta con instituciones públicas y privadas. Hasta 2012, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) (SEP, 2016) informa que coordina el funcionamiento de 5.373 escuelas públicas (de educación preescolar, primaria, secundaria y especial) y supervisa la operación de 3.920 escuelas privadas y 6 escuelas con sostenimiento autónomo en la Ciudad de México. El 79,7% de la matrícula total asiste a escuelas públicas o autónomas, y el resto de la población es atendida en escuelas privadas.

Las políticas de horarios extendidos escolares en la Ciudad de México son de dos tipos: i) las que están regidas por la SEP nacional, a través del Programa Escuelas de Tiempo Completo, y ii) las jornadas escolares ampliadas, de orden local, a cargo de la Secretaría de Educación del gobierno de la Ciudad de México, que se insertan en el programa SaludArte¹⁶. Este último cubre 110 escuelas primarias públicas en la Ciudad de México. Las escuelas primarias públicas de tiempo completo, en tanto, son 700 (Pérez, 2016a).

¹⁶ La diferencia entre escuelas de tiempo completo y escuelas con jornada ampliada radica en el número de horas que las niñas y los niños permanecen en la institución educativa. Para el nivel escolar primario, el horario regular es de 8.00 a 12.30 horas y las instituciones con jornada ampliada tienen dos horas más de actividades, es decir, hasta las 14.30 horas. Por su parte, las escuelas primarias de tiempo completo funcionan de las 8.00 a las 16.00 horas, 3,5 horas más que el horario regular (SEP, 2010).

3. Personas adultas mayores (de 60 años en adelante)

Después de la infancia, el segundo grupo con mayor demanda de cuidados es el de las personas adultas mayores, que actualmente representan un reto, ya que es el grupo poblacional con mayor crecimiento sostenido en el país, y en la Ciudad de México en particular. En lo que respecta a las normas locales, se cuenta con la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal y el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009).

a) Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal

Especifica la existencia de dos modalidades de infraestructura de cuidado para dicha población: i) albergue privado, con patrimonio de origen privado, y ii) albergue de asistencia social, con patrimonio de origen público. Al respecto, diferentes dependencias del gobierno, como la Jefatura de gobierno, la SEDESO, la Secretaría de Salud, las delegaciones y el DIF, tienen como mandato vigilar el cumplimiento de la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009).

b) Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal

En 2000 se emitió la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, en cuyo artículo 5 se establece que es “obligación de la familia, de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal y de la sociedad, garantizar a las personas adultas mayores, su sobrevivencia, así como el acceso a los mecanismos necesarios para ello” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000). Subsecuentemente, a partir del marco normativo de derechos humanos, se ha creado un andamiaje de políticas públicas para atender a dicha población. Sobre la base de esta Ley se creó el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal en 2001 y el IAAM en 2007.

c) Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal

La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores tiene por objeto garantizar niveles básicos del derecho a la alimentación y derechos conexos como el de la salud. Para dar continuidad y sostenibilidad institucional a este programa, se aprobó la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, y a

partir de 2009 se cambió a los mayores de 68 años. Destaca la evolución de la pensión alimentaria, que “pasó de ser un programa a un derecho social y como tal a formar ahora un Sistema Integral para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Ciudad de México” (IAAM, 2015c)¹⁷.

En la Ciudad de México hay 186 establecimientos para atender a la población adulta mayor. En la capital del país viven aproximadamente 337.816 personas adultas mayores de 75 años y más y solo el 2,5% de este total (8.369 adultos mayores) (IAAM, 2015a) cuenta con espacios de cuidado. Cabe destacar que la mayor oferta de albergues la ofrece la iniciativa privada, con 161 establecimientos que atienden a 4.952 personas, mientras que el gobierno de la Ciudad de México cuenta con 25 establecimientos y atiende a 3.417 personas.

Las políticas del gobierno de la Ciudad de México para personas adultas mayores se han concentrado en la pensión alimentaria y servicios conexos como la atención a la salud. La pensión alimentaria actualmente cuenta con un padrón de 500.000 personas (mayores de 68 años) de todas las delegaciones, a quienes se entrega un monto mensual de 1.049,35 pesos mexicanos (IAAM, 2015b).

4. Población con discapacidad

Como ya se señaló, en la Ciudad de México viven 170.585 personas con discapacidad que tienen entre 15 y 59 años. Además, en la ciudad hay un 2% de población con discapacidad de entre 0 y 14 años y un 2% de personas adultas mayores de 60 años también con discapacidad. En total, la población con discapacidad asciende a 383.106 personas (INEGI, 2010).

Las dos principales instituciones vinculadas a la población con discapacidad son: el INDEPEDI, que supervisa y evalúa las políticas relacionadas con la discapacidad, y el DIF, que ofrece espacios de atención y programas de apoyo para disminuir las condiciones de desventaja de esta población. Entre

¹⁷ Se incorporaron beneficios como: otorgamiento de créditos, turismo social, mañanas de película, jueves de danzón y escuelas para adultos mayores. También se creó la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. En las escuelas para adultos mayores hay una transición incipiente a los centros integrales para el desarrollo de las personas adultas mayores, con el fin de potenciar las capacidades en esta etapa del ciclo de vida a través de la convivencia, el desarrollo, el aprendizaje y la enseñanza (en los casos en que transmiten sus saberes a otras generaciones). El conjunto de los servicios vinculados al Programa de Pensión Alimentaria conlleva una concepción integral para atender a la población adulta mayor, ya que se considera que “disponer de bienes económicos y no económicos constituye un elemento clave de su calidad de vida” (Huenchuan y Rodríguez, 2015a, pág. 55). El programa “ha permitido la sumatoria y el eslabonamiento virtuoso de diversos convenios que permiten o facilitan el acceso de los derechohabientes a servicios conexos. Se trata de modos de implementar en parte el derecho de acceso a la justicia, a la recreación y a la movilidad” (Huenchuan y Rodríguez, 2015a, pág. 55).

los programas se destacan los siguientes: i) Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación (21.056 personas, un 5,5% del total), que brinda atención física y psicológica para contribuir a mejorar su autonomía e inclusión social (DIF, 2015a); ii) Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente, que contribuye a que unas 80.985 personas con discapacidad menores de 68 años (que representan el 21% del total de personas con discapacidad) que nacieron y residen en la Ciudad de México mejoren sus ingresos económicos para sufragar los gastos relacionados con la discapacidad (DIF, 2015b), y iii) Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente, que contribuye a mejorar el ingreso de los policías y bomberos pensionistas que, debido al riesgo que implica su trabajo, sufrieron un accidente o adquirieron algún tipo de discapacidad (DIF, 2015c).

A manera de sistematizar lo planteado hasta aquí con relación a la oferta de servicios de cuidado de la Ciudad de México, resaltan dos puntos principales:

- i) La Ciudad de México presenta un déficit en los servicios públicos —y también privados— de cuidado de todas y cada una de las poblaciones dependientes.
- ii) Con relación a qué instancia asume la responsabilidad de cuidado de cada grupo de población dependiente, se encontró que la población infantil (0 a 5 años) cuenta con entidades muy diversas que brindan servicios de cuidado, que se ofrecen en virtud de los más diversos requisitos. Esta circunstancia determina tanto la disparidad en la calidad de los servicios como la dificultad para monitorearlos.

La Ciudad de México se caracteriza por atender tanto a la población adulta mayor, mediante la entrega, entre otras cosas, de una pensión alimentaria, como a la población con discapacidad, a la que también ofrece apoyo económico. Hasta este momento, sin embargo, las entidades que trabajan en estas áreas no asumen como su responsabilidad el hecho de contar con espacios de cuidado colectivo para estos grupos de población, sino que dejan que la problemática de cuidado se resuelva individualmente en los hogares. Este trabajo termina siendo realizado sobre todo por las mujeres y ello tiene un impacto directo en su autonomía económica.

5. Perfil de las cuidadoras

La respuesta a la pregunta central ¿quién cuida en Ciudad de México?, sobre la base de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) de 2012, es que las personas que señalan cuidar corresponden un 70% a mujeres y un

30% a varones¹⁸. En lo que concierne a la Ciudad de México, los resultados muestran que las mujeres son las principales encargadas de proveer los cuidados, tarea básica para la reproducción social. Es muy probable que las mujeres que cuidan realicen esta tarea con más de una persona que requiere cuidados a su cargo, e incluso con algunas personas que no los requerirían. No hay que olvidar que existen personas que, pudiendo ser autosuficientes, se convierten en dependientes en virtud de la división sexual del trabajo que es parte estructural de la organización social.

La mayor parte de la información acerca de los cuidados que proveen los varones da cuenta de que su nivel de participación en los cuidados es del 30%. En virtud de ello, y a partir de este punto, el presente capítulo se concentra en las mujeres cuidadoras.

Primero es importante conocer si las mujeres declaran formar parte de la población económicamente activa (PEA). En el cuadro V.4 se observa que en 2012, en la Ciudad de México, el 55% del total de mujeres de 15 años y más declara formar parte de la PEA. La mayoría de ellas, por supuesto, se ubica en el rango de 15 a 59 años (47%).

Cuadro V.4
Ciudad de México: población femenina, por grupos de edad
y participación económica, 2012
(En números enteros y porcentajes)

Edad	Mujeres	Porcentaje	Población económicamente activa (PEA) ^a	Porcentaje	Población no económicamente activa ^b	Porcentaje
Total	3 578 689	100	1 928 391	55	1 650 298	45
De 15 a 59 años	2 953 501	85	1 655 967	47	1 297 534	38
De 60 a 74 años	440 785	12	195 552	6	245 233	6
De 75 años y más	184 403	3	76 872	2	107 531	1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.

^a En la PEA hay 100.187 mujeres desocupadas.

^b En la población no económicamente activa hay 85.485 mujeres que no especificaron su actividad.

Por otra parte, 1.650.298 mujeres se encuentran clasificadas como parte de la población no económicamente activa. Este dato se refiere a la población de mujeres que no se encuentran activas en el mercado laboral, que son jubiladas, estudiantes, o que se dedican al trabajo doméstico no remunerado en su hogar.

¹⁸ Es importante tener presente que la encuesta ELCOS separa las tareas de cuidado directo e indirecto. En esta parte, solo se consideran las personas que respondieron que están cuidando y no se toma en cuenta a quienes realizan actividades de cuidado indirecto.

En el cuadro V.5 se muestra las mujeres que están insertas en el mercado laboral, y que se denominan como ocupadas, y cuántas de ellas declaran realizar trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Se puede observar que, independientemente del grupo de edad al que pertenezcan, la mayoría de las mujeres ocupadas declaran realizar trabajos de cuidado y trabajo doméstico no remunerado. En promedio, solo el 10% de las mujeres declara no realizar estos trabajos.

La situación de las mujeres que no se encuentran insertas en el mercado laboral no difiere de la de aquellas que sí participan en dicho mercado. Se trata de mujeres que se encuentran activas, haciendo trabajo doméstico y de cuidado no remunerado necesario, pero no reconocido, en sus hogares (véase el cuadro V.6).

Como se evidencia en los cuadros V.5 y V.6, las mujeres de 60 a 74 años están realizando trabajo doméstico y de cuidado no remunerado¹⁹. Tanto en la PEA como en la población no económicamente activa, las mujeres de este grupo etario declaran estar realizando dichas labores, formando parte de la población que requiere cuidados, y, a la vez, son quienes proporcionan dichos cuidados.

En principio, puede considerarse que las mujeres que participan en el mercado laboral y tienen un ingreso propio cuentan con al menos un factor de autonomía económica. En el grupo de edad de 15 a 59 años de mujeres ocupadas, el 57% (INEGI, 2012) gana hasta tres salarios mínimos, lo que en México significa contar con un ingreso muy bajo, y se debería discutir la autonomía económica que se puede obtener con ello²⁰.

En el cuadro V.7 se despliega información que presenta una razón inversa: cuanto más bajos son los ingresos que perciben las mujeres, más carga de trabajo doméstico y de cuidado realizan. Solo el 4% de las mujeres que ganan un salario mínimo declara no realizar dichas labores. En tanto, el porcentaje de mujeres que declaran no realizar trabajo doméstico y de cuidado no remunerado aumenta conforme aumenta el número de salarios mínimos percibidos. En el grupo de mujeres que ganan más de cinco salarios, el 16% declara no realizar ningún trabajo doméstico ni de cuidado. Es posible que ello se deba a que estas mujeres tienen posibilidades económicas de pagar a otra persona, muy probablemente otra mujer, para que realice dichas labores, como ya se indicó.

¹⁹ Es importante mencionar que existen mujeres que no declararon su actividad en el mercado laboral y no se sabe si se trata de población ocupada o no. La mala declaración de la información suele ocurrir en edades más avanzadas y es lo que pasó entre la población de 60 a 74 años y de 75 años y más.

²⁰ El salario mínimo a partir del 1 de enero de 2016 es de 73,04 pesos mexicanos diarios, lo que resulta insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria para una persona.

Cuadro V.5
Ciudad de México: mujeres ocupadas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012
(En porcentajes)

Grupo de edad	Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado ^a	Porcentaje	Trabajo doméstico	Porcentaje	Ninguno	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	657 579	34	1 076 341	56	194 471	10	1 928 691	100
De 15 a 59 años	601 735	36	895 313	54	158 919	10	1 655 967	100
De 60 a 74 años	45 236	23	126 875	65	23 441	12	195 552	100
De 75 años y más	10 608	14	54 153	70	12 111	16	76 872	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.
^a En este rubro se incluyen ambas actividades; hay 46 857 mujeres (7%) que solo realizaron trabajo de cuidado.

Cuadro V.6
Ciudad de México: mujeres no económicamente activas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012
(En números enteros y porcentajes)

Grupo de edad	Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado	Porcentaje	Trabajo doméstico ^a	Porcentaje	Ninguno	Porcentaje	Total ^b	Porcentaje
Total	682 303		786 104		181 891		1 650 298	
De 15 a 59 años	613 064	47	609 557	47	74 913	6	1 297 534	100
De 60 a 74 años	57 557	23	141 114	58	46 562	19	245 233	100
De 75 años y más	11 682	11	35 433	33	60 416	56	107 531	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.
^a En este rubro se incluyen ambas actividades; hay 22 118 mujeres (1,3%) que solo realizaron trabajo de cuidado.
^b Se sumaron a la población no económicamente activa 97 406 mujeres (2,7%) que no especificaron su actividad en el mercado laboral.

Cuadro V.7
Ciudad de México: mujeres de 15 a 59 años que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por salarios mínimos, 2012
(En números enteros y porcentajes)

Salarios	Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado	Porcentaje	Solo trabajo doméstico	Porcentaje	Ninguno	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	601 735	36	895 313	54	160 276	10	1 657 324	100
1	72 581	51	63 180	45	5 993	4	141 754	100
2	212 709	43	259 875	52	27 031	5	499 615	100
3	92 466	31	174 492	59	27 170	9	294 128	100
4	53 399	32	96 497	58	15 157	9	165 053	100
5 y más	120 991	28	241 499	56	67 976	16	430 466	100
No especificó salario	49 589	40	59 770	48	15 592	12	124 951	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.

Dada la polarización en la distribución del ingreso que experimenta la sociedad mexicana, un pequeño grupo de población con altos ingresos cuenta con posibilidades de pagar por la realización de los trabajos de cuidado y domésticos.

6. Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres

La Ciudad de México cuenta con políticas de vanguardia en materia de corresponsabilidad social tripartita entre el Estado, el mercado laboral y las mujeres y los hombres integrantes de familias y comunidades. Esto ha significado un avance gradual para dar respuesta a las necesidades vitales de cuidado, tanto de la población dependiente como de quienes hasta el momento realizan estructuralmente las tareas de cuidado. En ese sentido, se han logrado grandes avances con la formulación del programa de Nueva Cultura Laboral, que incluye, entre otras medidas, cambios a las licencias de paternidad y maternidad²¹.

A continuación se presenta la síntesis de algunos programas del gobierno de la Ciudad de México que están dirigidos a promover la autonomía económica y que en algunos casos hacen foco en las mujeres como población beneficiaria²².

a) Programas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo

La STYFE implementa programas sociales amplios (STYFE, 2015a y 2015b), que a su vez contienen subprogramas que responden a las necesidades de los grupos con mayor desventaja social. A continuación se presentan los programas de referencia, con especial énfasis en aquellos que incorporan algunos elementos que fomentan la igualdad de género.

i) Programa de Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México “Trabajo Digno Hacia la Igualdad”. Programa orientado a atender a las personas desempleadas y subempleadas para generar o fortalecer alternativas de autoempleo mediante la capacitación especializada e intensiva.

ii) Capacitación a la Inclusión Social. Subprograma en el que se realizan actividades vinculadas al cuidado de las poblaciones dependientes, capacitando en materia de cuidado a mujeres que ya están cuidando a estas poblaciones. En este marco, es importante señalar que se generó un programa de ocupación temporal para 617 personas, la mayoría mujeres y en muchos casos mayores de 60 años, que cuidan a personas adultas mayores en sus domicilios por

²¹ Este programa se aborda en el capítulo VI.

²² La Ciudad de México cuenta con 243 programas y acciones de combate a la pobreza (Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, 2015).

razón de parentesco²³. Se llevan a cabo acciones de capacitación para el desarrollo de habilidades y competencias especializadas en el cuidado de personas adultas mayores, a la vez que se accede a un recurso económico.

iii) *Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México* (STYFE, 2015a). A través de este programa se da prioridad a las cooperativas, integradas en su mayoría por jóvenes, indígenas, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad (STYFE, 2015b).

iv) *Programa Mi Primer Trabajo*²⁴. Vincula a la población joven de la Ciudad de México que busca emplearse con la oferta de puestos de trabajo de las empresas establecidas en la ciudad que participan en el programa.

b) Otros programas que promueven la autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México

i) *Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal* (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014f)²⁵. Programa que tiene por objeto promover y garantizar los derechos económicos, sociales y alimentarios de las madres solas. Consiste en un apoyo monetario (cuatro días de salario mínimo) con el propósito de mejorar la alimentación familiar²⁶. De acuerdo con la Cuenta Pública de 2015, el programa llegó a 28.290 mujeres. Según la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, en la Ciudad de México había 929.120 hogares con jefatura femenina (que representan el 36% de los 2.601.323 hogares de la ciudad).

ii) *Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México* (SEDEREC, 2015). Programa orientado a mejorar los ingresos económicos y la calidad de vida de las mujeres rurales a través de proyectos productivos protagonizados por ellas. En una evaluación realizada en 2016 se señala que en 2015 se apoyó a 319 mujeres (SEDEREC, 2016) que viven en zonas rurales de la Ciudad de México. Cabe recordar que solo el 0,5% de la población de la Ciudad de México es rural (INEGI, 2010).

iii) *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* (SEDESO)²⁷. Programa de orden federal, instrumentado en la Ciudad de México, que contribuye a facilitar el acceso al trabajo de las mujeres madres y está

²³ La capacitación la proporciona personal especializado en gerontología y geriatría del IAAM. El curso consta de 64 horas teórico-prácticas durante las cuales se abordan 32 temas. Los objetivos son: aprender a resolver necesidades cotidianas, identificar y evaluar distintas problemáticas de salud de las personas que cuidan, e identificar en sí mismas estas problemáticas.

²⁴ Véase más información en Gobierno de la Ciudad de México (2015a).

²⁵ Programa publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de enero de 2014. A cargo del DIF.

²⁶ El salario mínimo vigente a partir del 1 de enero de 2016 corresponde a 73,04 pesos mexicanos al día.

²⁷ Este programa se puede consultar en el *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015”, publicado el 29 de diciembre de 2014 (SEDESO, 2014).

vinculado a las políticas de cuidado de la población dependiente infantil²⁸. También contribuye a sustituir el acceso a la seguridad social. El programa incluye dos modalidades: i) modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos, que contempla a personas beneficiarias directas que se inscriben para que se les asigne una estancia (la población objetivo son personas cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la línea de bienestar), y ii) modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, cuya población objetivo está constituida por personas físicas o morales que deseen establecer y operar una estancia infantil²⁹.

E. Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano

1. Necesidades de atención

Las proyecciones de población más recientes provienen del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y están basadas en la Encuesta Intercensal de 2015 (INEGI, 2015b)³⁰. Con base en dicha información para la Ciudad de México (INEGI, 2015b), se reveló que: i) en 2015 la tasa de fecundidad se ubicó en 1,6, lo que significa que se registró una disminución más acelerada de lo esperado³¹; ii) el grupo de población de 0 a 14 años hoy representa el 20% de la población de la Ciudad de México, aunque no es exactamente el mismo rango de edad que el presentado por el CONAPO³², y iii) el grupo de población de edades intermedias, constituido por las personas en edad “productiva”, de 15 a 59 años, ya representa el 66% de la población³³.

En 2015, los grupos de población de 60 a 74 años y de 75 años en adelante representaron el 10% y el 4% de la población, respectivamente. Esto da un total del 14%, por lo que se considera que las tasas seguramente superarán a las estimaciones³⁴. Todo esto indica que el proceso de envejecimiento de la población en la Ciudad de México se está acelerando y se relaciona con la alta

²⁸ Las estancias infantiles se mencionan en la sección D.1 de este capítulo.

²⁹ La línea de bienestar es una medida de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

³⁰ Es preciso señalar que no todos los grupos de edades que utiliza el CONAPO corresponden estrictamente a los del presente estudio. Sin embargo, constituye un importante acercamiento al indicador sobre los patrones de comportamiento demográfico en la Ciudad de México, los cuales se describen más adelante.

³¹ La proyección del CONAPO en 2014 consideraba una tasa de fecundidad de 1,78 para 2030.

³² En las proyecciones de 2014 se preveía que las personas menores de 15 años pasarían del 23% en 2010 al 20,5% en 2020 y al 18,8% en 2030 (CONAPO, 2014).

³³ El CONAPO (2014) proyecta para las personas de 15 a 64 años una disminución que pasaría del 69,2% en 2010 al 66,5% en 2030.

³⁴ En 2015, el porcentaje de población de 65 años y más es del 9,8% y corresponde al mayor porcentaje de población envejecida en México (INEGI, 2015a). Según estimaciones realizadas para los próximos años, el CONAPO (2014) prevé que para 2030 la población de 65 años y más llegará al 14,7%.

esperanza de vida al nacer³⁵. En conjunto, el envejecimiento de la población, el descenso de los niveles de fecundidad, el aumento de la esperanza de vida, la pérdida de preponderancia de la población joven y el incremento de la dependencia son indicadores innegables de un proceso sociodemográfico que requiere atención y planeación de programas de servicios de salud y de cuidado para personas con dependencia, en particular mediante el fortalecimiento de los servicios de cuidado para adultos mayores en el presente y el futuro inmediato.

2. Propuestas de políticas de cuidados para la Ciudad de México

Los retos que se presentan al gobierno de la Ciudad de México son muchos. Se puede decir que la Ciudad de México presenta insuficientes espacios de cuidado colectivo para todos y cada uno de los diferentes grupos de población dependiente. En términos generales, la actual cobertura de servicios no es suficiente y, debido a ello, el cuidado individual en los hogares queda como única alternativa.

Las propuestas de políticas de cuidado llevan implícito que el gobierno de la Ciudad de México decida asumir su corresponsabilidad en los trabajos de cuidado que requiere la población de la ciudad. Del diagnóstico y análisis realizado se desprenden muchas propuestas, de muy diversa índole y de diferente dimensión temporal³⁶. A los efectos prácticos, las propuestas se clasifican en plazos: corto, mediano y largo.

a) Propuestas a realizar en el corto plazo

i) Difusión de datos en la administración. Es preciso iniciar la difusión con quienes trabajan en el gobierno de la Ciudad de México, a través de la promoción de dinámicas y talleres que despierten la conciencia y el compromiso respecto de la necesidad de políticas de cuidado. La organización y el contenido de dichas actividades podrían concretarse desde el INMUJERES, con el apoyo de la CECILA.

ii) Plataforma homogénea de servicios. En materia de cuidado en general, y de carácter estructural, se propone buscar una plataforma homogénea que permita brindar servicios de calidad en la atención que deba establecerse para las diferentes instancias de carácter nacional y local que prestan dichos servicios en la Ciudad de México. Es importante contar con protocolos de atención para el cuidado de cada grupo de población dependiente, donde se

³⁵ Para 2015 se estimó, en promedio, que la esperanza de vida es de 76 años en la Ciudad de México: 78 años para las mujeres y 73 años para los hombres (CONAPO, 2014). Para 2030 se proyecta una esperanza de vida al nacer de 80 años para las mujeres y de 75,6 años para los hombres (CONAPO, 2014).

³⁶ Algunas de las propuestas aquí presentadas también se encuentran en Pérez Fragoso (2016a).

señalen los requisitos que se deben cumplir, tanto para brindar la atención, como para proteger a las personas que cuidan. Se propone estandarizar los requisitos y requerimientos, así como las habilidades y calificaciones de quienes brindan los servicios de cuidado.

iii) Certificación de cuidadoras. Se propone la puesta en marcha de acciones inmediatas encaminadas a promover y fortalecer la certificación de quienes cuidan. La STYFE cuenta con facultades de certificación. Esta tendría que ser diferenciada de acuerdo con la población de que se trate. Por las dificultades de traslado de las personas que cuidan, sería conveniente ofrecer cursos y certificaciones en las diferentes delegaciones.

iv) Transparencia de la información presupuestal. Es prioritario que en la Ciudad de México se haga un esfuerzo para transparentar la información presupuestal y en especial el presupuesto y la información financiera y de servicios disponibles sobre cuidado. Es imprescindible que la población cuente con esta información, tanto por la necesidad de posicionar el tema en la agenda pública, como por la necesidad de rendición de cuentas.

v) Reglamentación de los centros de atención y cuidado infantil. Se requiere reglamentar la Ley que regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal³⁷.

vi) Discusiones sociales públicas. Como trabajo colegiado del gobierno de la Ciudad de México, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, se propone la organización de discusiones sociales públicas de diferentes magnitudes —tales como foros, seminarios y debates—, donde se señalen las características y calificaciones con que debe contar la realización de las labores de cuidado.

b) Propuestas a realizar en el mediano plazo

Las propuestas a realizar en el mediano plazo son aquellas que se caracterizan por un mayor grado de dificultad y la necesidad de que un equipo multidisciplinario efectúe ciertas reflexiones previas, además de considerar un gran número de trámites.

i) Fortalecimiento del marco jurídico. Otorgar al cuidado un estatus importante en las leyes, normas y demás marcos jurídicos, que permita solicitar un mejor pago para este trabajo. Se requiere realizar un análisis detallado de la legislación que atañe al cuidado y hacer las modificaciones pertinentes, que no solo pongan énfasis en las personas dependientes, sino que aclaren y especifiquen los derechos de las que cuidan. Esto habrá de comenzar a nivel nacional con la Ley General de Educación, la Norma oficial mexicana NOM-031-SSA3-2012 de asistencia social y la Ley sobre el Sistema

³⁷ En México, después de que se emite una ley es necesario reglamentarla para hacer que opere. En el reglamento se definen los mecanismos para llevar a cabo lo señalado en la ley.

Nacional de Asistencia Social, y a nivel de la Ciudad de México con la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal.

ii) *Creación de un órgano regulador.* Una de las principales dificultades en el planteamiento de políticas de cuidado para la población dependiente es la dispersión de facultades entre las distintas dependencias. Se propone la creación de un solo órgano regulador para instituciones de cuidado de orden público o privado, en el entendido de que se trata de un primer paso —obligado— hacia la creación de un sistema de cuidados. Sería importante, dada la distribución de competencias a nivel nacional y local, comenzar por definir las posibilidades de contar con un órgano regulador a nivel local.

iii) *Ampliación de la oferta de servicios para niñas y niños.* Ampliar el número de escuelas participantes en el Programa Escuelas de Tiempo Completo y en el programa SaludArte de jornada escolar ampliada para permitir que más población de entre 6 y 14 años cuente con espacios de cuidado en la Ciudad de México. Sería importante incrementar la oferta de estos servicios en las demarcaciones de más alta densidad poblacional, como Iztapalapa, y de mayor pobreza, como Milpa Alta y Tláhuac (Pérez Fragosó, 2016b).

iv) *Establecimiento de cooperativas para alimentos en SaludArte.* En el marco del programa SaludArte, que tiene los horarios extendidos en las escuelas primarias, se puede poner en funcionamiento cooperativas para la preparación de alimentos. Esto traería dos beneficios: i) mantener el control y la supervisión de la nutrición de las niñas y los niños que atiende el programa y ii) generar una fuente de empleo para promover la autonomía económica de las personas que trabajan en estas cooperativas.

v) *Incentivos para empresas.* Considerar un programa de incentivos para las empresas que tengan más de 20 personas trabajadoras en edad reproductiva o con hijas e hijos, para que dispongan de espacios de cuidado propios con el fin de salvaguardar el bienestar de la infancia y la adolescencia. Al mismo tiempo, se facilitan las condiciones laborales que promueven la corresponsabilidad de las empresas en las tareas de la reproducción social (otorgamiento de permisos de construcción sin costo, disminución del impuesto predial y demás) temporales para la construcción o adaptación de espacios cercanos al lugar de empleo.

vi) *Propuesta de cuidados para adultos mayores.* Elaborar una propuesta integral de cuidado para quienes actualmente reciben la pensión alimentaria, tomando en cuenta las condiciones de sus cuidadores. La SEDESOL está trabajando para que en dos años exista un modelo de ciudad habitable para las personas adultas mayores que contemple los cuidados para esta población, así como temas de salud, accesibilidad y movilidad en espacios públicos, además de continuar fortaleciendo el Programa de Pensión Alimentaria (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014e).

vii) *Banco de horas de cuidado*. Diseñar una propuesta de banco de horas de cuidado, que podrían ser subsidiadas por el IAAM de la SEDESOL o pagadas por quien recibe los cuidados. Ello en el entendido de que quienes brindarían dichos cuidados serían las personas capacitadas y certificadas. Para permitir el descanso de quienes cuidan a las personas adultas mayores, quizá se podría otorgar, junto con la pensión alimentaria, unas horas de cuidado, al mes o a la semana, por personas certificadas. Las cuidadoras recibirían un pago por las horas trabajadas. Las personas que pidan más horas de las otorgadas podrían solicitar los servicios de cuidado y pagar directamente la remuneración de las cuidadoras.

viii) *Espacios de cuidado en unidades habitacionales*. Para conceder los permisos de construcción de unidades habitacionales, se propone que sea obligatorio que en el diseño se integre el establecimiento de espacios de cuidado para todo tipo de población dependiente, a través de discusiones previas tanto sobre el carácter público o privado de quienes forman parte de la unidad y tienen la propiedad de dichos espacios, como de quienes tendrán la responsabilidad de su administración y mantenimiento, de los fines para los que se podrán utilizar y demás problemáticas que ello conlleve.

ix) *Incorporación del cuidado en políticas de transporte*. Se propone revisar la Ley de Movilidad del Distrito Federal y el Programa Integral de Movilidad 2013-2018 para articularlos con las políticas de cuidado y considerar la movilidad de las mujeres en el marco de ciudades sostenibles que garanticen la movilidad a las mujeres durante todo el ciclo de vida con acciones diferenciadas por sexo en los distintos medios de transporte. Esto supone incidir en aspectos como el mobiliario, las rutas, los horarios, los espacios y la infraestructura, de modo que no se privilegie la movilidad desde y hacia los centros de trabajo remunerado sobre la movilidad necesaria para realizar el trabajo no remunerado, poniendo especial énfasis en las labores de cuidado.

c) Propuestas a realizar en el largo plazo

En el largo plazo, para el cual hay que empezar a trabajar ahora, se propone:

i) *Creación de un sistema de cuidado*. Lo que se busca es dar una mejor calidad de vida a quienes viven en la Ciudad de México y que exista un sistema para que todas las actividades de cuidado se encuentren coordinadas y enfocadas en la misma dirección. Se busca que sea un sistema que tome en cuenta la distribución de tareas en los hogares y la corresponsabilidad del Estado y de las empresas en las labores de cuidado que les toca.

ii) *Generación de empleos de cuidado*. Dada la incapacidad del mercado para generar empleos en general, y de cuidado en particular, quizá sea necesario que el gobierno de la Ciudad de México participe y genere empleos de cuidado,

con salarios dignos y prestaciones. Esta estrategia podría empezar por casas de día para personas adultas mayores, donde puedan participar en diversas actividades y permanecer en determinados horarios, semejantes a los horarios laborales y escolares. También se necesitan espacios de cuidado en las tardes para niñas y niños de entre 6 y 14 años fuera de las escuelas, probablemente en las delegaciones, teatros, centros deportivos y otras instalaciones. Esta propuesta estimula el desarrollo económico al generar empleo y ofrece los servicios de cuidado que la población demanda.

iii) Cobertura universal en la educación preescolar. Se plantea que la SEP brinde cobertura universal en la educación preescolar y que la cobertura se amplíe a los grupos de 0 a 2 años y 11 meses, considerando todo como educación preescolar. La reciente reforma constitucional incluyó como obligatoria la educación preescolar de 3 a 5 años y 11 meses. Esta propuesta obedece a las dificultades que supone apostar a la seguridad social, reconociendo el modelo económico imperante con dificultad para generar empleos formales y la casi nula participación de las empresas en las responsabilidades del cuidado.

d) Una propuesta integral: cooperativas de cuidado

Plantear una propuesta de política de cuidado que fomente la autonomía económica de las mujeres y se articule con la planificación y el desarrollo urbano conlleva ingredientes que antes no se habían buscado de forma colegiada. Se propone así la creación de cooperativas de cuidado en unidades habitacionales.

Diseñar una política de cuidado que fomente la autonomía económica de las mujeres requiere, sin duda, que se busque promover que las mujeres generen ingresos realizando labores de cuidado. Es importante señalar que esta es una propuesta inclusiva, por lo que es necesario alentar a que los varones también realicen tareas de cuidado y no considerar que solo ellas deban continuar siendo las responsables de esta labor, como ocurre en la actualidad.

Ante este reto, se propone generar un protocolo para la formación de cooperativas de cuidado, como casas de día de atención a infantes, niñas, niños y jóvenes, así como a personas adultas mayores, en las unidades habitacionales de la Ciudad de México.

Se plantea que se organicen cooperativas de cuidado, de modo que varias personas —que así lo decidan— se dediquen a cuidar a grupos de población dependiente, mientras que otras quedan liberadas del tiempo de cuidado, lo que les permite realizar otras actividades. La propuesta implica generar empleos de cuidado para personas capacitadas en cooperativismo y en cuidados. Esta iniciativa generaría empleos dignos, con una remuneración justa y prestaciones sociales para quienes allí trabajen.

Ya se han registrado algunos avances en este sentido. La STYFE cuenta con cursos de capacitación para el cuidado y para el fomento cooperativo. Es imprescindible profesionalizar el trabajo de cuidado para que quien lo realice pueda obtener mayores ingresos.

Contar en un mismo espacio con cuidados y atención para diferentes grupos de personas dependientes puede, además, llevar a desarrollar economías de escala y externalidades. Un espacio de gran tamaño en una unidad habitacional puede resultar en una mejor asignación de tareas entre las personas que asisten y las que participan en la cooperativa. Por ejemplo, que niñas y niños estén con su abuela o abuelo en un mismo espacio puede generar bienestar a ambas partes, además de facilitar a las familias —y a las mujeres en particular— el traslado hacia y desde estos lugares de cuidado.

Las cooperativas de cuidado en unidades habitacionales requieren de la participación articulada de diferentes dependencias del gobierno de la Ciudad de México. Por una parte, la Secretaría de Protección Civil (órgano encargado de verificar las condiciones adecuadas de seguridad), la SEDESOL, el DIF y la Secretaría de Educación serían las encargadas de regular la propuesta de contenidos, en tanto que la Secretaría de Seguridad Pública es el órgano que interviene para garantizar la seguridad de las personas dentro de la cooperativa y en el entorno. Para comenzar, el IAAM de la SEDESOL cuenta con muchos datos acerca de la ubicación de las personas adultas mayores de la Ciudad de México e incluso en ciertas unidades habitacionales ha reunido a las personas cuidadoras y dependientes de este grupo de edad. Para poner en marcha el proceso se recomienda elegir una unidad habitacional como programa piloto, desarrollar un protocolo, conocer los costos y formar a las cuidadoras en cooperativismo. Al mismo tiempo, es necesario coordinar el trabajo de todas las instituciones que participan en este proyecto.

3. Oportunidades y desafíos

La Ciudad de México se caracteriza por estar a la vanguardia en el diseño y la adopción de políticas públicas encaminadas a lograr el bienestar de la población. Entre dichas políticas se encuentran las que se han puesto en marcha en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, así como los progresos en el diseño e instrumentación de presupuestos con perspectiva de género (Pérez Fragoso, 2016a). En este contexto favorable, las propuestas aquí presentadas tienen por objeto fortalecer un proceso que ponga en el centro y asuma el trabajo de cuidado como un detonante a considerar para contar con una economía inclusiva, fuerte y sana, que llevaría a buscar un modelo de desarrollo diferente que integre a toda la población y la lleve a contar con una sociedad más justa, más equitativa y, en consecuencia, más democrática.

En la Ciudad de México son fundamentalmente las mujeres que están cuidando a los diferentes grupos de población dependiente, cualquiera sea su condición en el mercado laboral. El reto es contar con políticas públicas que disminuyan esta carga de cuidado y contribuyan a generar procesos de autonomía económica para ellas, e integrar políticas que promuevan dicha autonomía en las mujeres teniendo presente que estos procesos se desarrollan a nivel colectivo. De igual manera, es importante considerar que los cambios demográficos y el crecimiento económico de la ciudad implican hacer transformaciones en la planificación urbana, de modo de contar con una ciudad sostenible que sea habitable para una población tan diversa.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014a), “Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 22 de diciembre.
- (2014b), “Ley de Movilidad del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 14 de julio.
- (2014c), “Programa Integral de Movilidad 2013-2018”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de octubre.
- (2014d), “Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2015”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 22 de diciembre.
- (2014e), “Reglas de operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal 2014”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 30 de enero.
- (2014f), “Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal 2014”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 30 de enero.
- (2013a), “Condiciones generales de trabajo del gobierno del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- (2013b), “Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- (2010), “Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de julio.
- (2009), “Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 4 de noviembre.
- (2008), “Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de enero.
- (2007a), “Normas generales para la prestación del servicio educativo asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil delegacionales del gobierno del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 21 de agosto.
- (2007b), “Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de mayo.
- (2003), “Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 31 de diciembre.

- _____(2000), “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 7 de marzo.
- _____(1998), “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de diciembre.
- Cabrero, E. y J. Martínez-Vásquez (2000), “Assignment of spending responsibilities and service delivery”, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, M. Giugale y S. Webb, Washington, D. C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2014), “Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030”, Ciudad de México, abril [en línea] http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Analisis.
- DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México) (2015a), “Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación”, Ciudad de México [en línea] <http://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-atencion-personas-con-discapacidad-en-unidades-basicas-de-rehabilitacion>.
- _____(2015b), “Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente”, Ciudad de México [en línea] <http://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-apoyo-economico-personas-con-discapacidad-permanente>.
- _____(2015c), “Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente”, Ciudad de México [en línea] <http://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-apoyo-economico-policias-y-bomberos-pensionados-de-la-caprepol-con-discapacidad-permanente>.
- Esquivel, V. (2012), “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”, *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región*, Santo Domingo, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), junio.
- Gobierno de la Ciudad de México (2015a), “Mi primer trabajo”, Ciudad de México [en línea] <http://miprimertabajocdmx.com/web/bienvenido>.
- _____(2015b), “Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación 2015”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de enero [en línea] http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/porta_old/uploads/gacetas/abf5cc9fcae0c59f244613a1e0c9ba94.pdf.
- Gobierno de la Ciudad de México/SEDU (Gobierno de la Ciudad de México/Secretaría de Educación) (2015), “SaludArte”, Ciudad de México [en línea] <http://www.educacion.cdmx.gob.mx/programas/programa/saludarte>.
- Huenchuan, S. y R. Rodríguez (2015a), *Acceso de las personas mayores al crédito. Pensión alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México* (LC/L.4040), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- _____(2015b), “Necesidades de cuidado de las personas mayores en la Ciudad de México: diagnóstico y lineamientos de política”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.664), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- IAAM (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México) (2016), “Centros integrales para el desarrollo de las personas adultas mayores”, Ciudad de México [en línea] <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/acciones-institucionales/cidam-s>.
- (2015a), “¿Quiénes somos?”, Ciudad de México [en línea] <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/acerca-del-iaam/quienes-somos>.
- (2015b), “Padrón de la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal”, Ciudad de México [en línea] <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/programas-sociales/pension-alimenticia/padrones/33-padron-2015/144-padron-septiembre-2015>.
- (2015c), “Impulsará gobierno de la CDMX profesionalización del cuidado a personas adultas mayores”, Ciudad de México, 24 de septiembre [en línea] http://www11.df.gob.mx/virtual/joomla_adultomayor/index.php/comunicacion-social/149-impulsara-gobierno-de-la-cdmx-profesionalizacion-del-cuidado-a-personas-adultas-mayores.
- Inclusión y Equidad Consultora (2011), “Informe final: evaluación de la política de equidad de género del Gobierno del Distrito Federal de México”, Ciudad de México, febrero [en línea] http://www2.df.gob.mx/virtual/evaludf/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/eva_eq_gen.pdf.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015a), “Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2014/default.aspx>.
- (2015b), “Encuesta Intercensal 2015”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/default.aspx>.
- (2015c), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad” [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>.
- (2012), “Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/elcos>.
- (2010), “Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302>.
- (2007), “Encuesta Origen-Destino 2007”, Ciudad de México, diciembre [en línea] http://bicitekas.org/wp/wp-content/uploads/2013/07/2007_Encuesta_Origen_Destino_INEGI.pdf.
- INMUJERES (Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México) (2015), “Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México”, Ciudad de México [en línea] <http://data.inmujeres.cdmx.gob.mx/conoce-tus-derechos/por-una-vida-libre-de-violencia/prevencion-de-la-violencia/viajemos-seguras>.
- Merino, G. (2013), “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo”, *Caleidoscopio de la salud. De la investigación a las políticas y de las políticas a la acción*, F. Knaul y G. Nigenda (eds.), Ciudad de México, Fundación Mexicana para la Salud.
- México, Presidencia de la República (2015), *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, agosto.

- ____(2005), “Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 21 de enero.
- ____(1994), “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 26 de julio.
- ____(1993), “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 13 de julio.
- ____(1986), “Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 9 de enero.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2017), *Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte público de la Ciudad de México. Programa Global Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas*, Ciudad de México, febrero [en línea] <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/ciudades%20y%20espacios%20p%C3%ABlicos%20seguros.pdf?vs=330>.
- Pacheco, E. (2016), “Segregación horizontal y vertical del trabajo en la Ciudad de México”, *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*, Ciudad de México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, noviembre.
- Pérez Fragoso, L. (2016a), “Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño”, *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*, Ciudad de México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, noviembre.
- ____(2016b), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Secretaría de Salud (2012), “Norma oficial mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- ____(1988), “Norma oficial mexicana NOM-167-SSA1-1997, para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 4 de diciembre.
- SEDECO (Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México) (2015), “Reporte económico de la Ciudad de México. Tercer trimestre de 2015”, Ciudad de México [en línea] <http://reporteeconomico.sedecodf.gob.mx/pdf/Dossier%203%20er%20trimestre%202015%20ok.pdf>.
- SEDEREC (Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades) (2016), “Evaluación Interna 2016. Programa de equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México. Subprograma Mujer Indígena y de Pueblos Originarios, Ejercicio 2015”, Ciudad de México [en línea] http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/secretarias/desarrollo_rural/EQUIDAD%20PARA%20LA%20MUJER%20RURAL%20SUBP%20MUJER%20INDIGENA.pdf.
- ____(2015), “Reglas de operación 2015. Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México: Subprograma de Mujer Rural”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 28 de enero.

- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2016a), "Política social", Ciudad de México [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=179>.
- (2016b), "Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social", Ciudad de México, 21 de enero [en línea] <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>.
- (2014), "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 29 de diciembre.
- SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) (2013), *Agenda: hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, 2013-2018*, Ciudad de México, enero.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2016), "Educación primaria", Ciudad de México, noviembre [en línea] http://www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/primaria.jsp.
- (2010), "Lineamientos para la operación del programa de jornada ampliada en educación preescolar y primaria", Ciudad de México, octubre [en línea] https://www2.sepdf.gob.mx/normateca_afsedf/disposiciones_normativas/vigente/dga/archivos/lineam_JA.pdf.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2015), "Participaciones", Ciudad de México [en línea] <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>.
- Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza (2015), "Programas y acciones por entidad federativa: Distrito Federal", Ciudad de México, junio [en línea] http://www.programassociales.mx/?page_id=28&st=9.
- STYFE (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo) (2015a), "Aviso por el cual se dan a conocer las reglas de operación del Programa 'Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México' cooperativas CDMX 2015", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 1 de septiembre.
- (2015b), "Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa de Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México ('Trabajo Digno Hacia la Igualdad'), antes Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES) para el ejercicio fiscal 2015", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de enero.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 236 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 232 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016, 170 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016, 164 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2016, 132 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016, 132 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2016, 124 p.
- Panorama Social de América Latina 2015, 226 p.
Social Panorama of Latin America 2015, 222 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016, 174 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 170 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible, 2017, 115 p.
Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2017: Mobilizing resources to finance sustainable development, 2017, 108 p.
- *ECLAC Thinking. Selected Texts (1948-1998), 2016, 520 p.*
- La matriz de la desigualdad en América Latina, 2016, 96 p.
The social inequality matrix in Latin America, 2016, 94 p.
- Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible, 2016, 184 p.
Equality and women's autonomy in the sustainable development agenda, 2016, 168 p.
Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável. Síntese, 2016, 106 p.
- La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el gran impulso ambiental, 2016, 112 p.
The European Union and Latin America and the Caribbean vis-à-vis the 2030 Agenda for Sustainable Development: The environmental big push, 2016, 112 p.
- Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, 2016, 176 p.
Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development, 2016, 174 p.
Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável, 2016, 176 p.
- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.
40 years of the regional gender agenda, 2016, 128 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.

Libros de la CEPAL / *ECLAC books*

- 144 Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (eds.), 2017, 466 p.
- 143 Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo, Ana Sojo, 2017, 246 p.
- 142 Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), 2017, 446 p.
- 141 Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, Jürgen Weller (ed.), 2016, 274 p.
- 140 Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.
- 138 Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina, Alicia Bárcena, Antonio Prado, Martín Abeles (eds.), 2015, 282 p.

Páginas Selectas de la CEPAL / *ECLAC Select Pages*

- Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016, Jorge Máttar y Mauricio Cuervo (comps.), 2016, 222 p.
- Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016, Ricardo Infante (comp.), 2016, 294 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2010-2014, Osvaldo Rosales (comp.), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2012-2014, Carlos de Miguel, Marcia Tavares (comps.), 2015, 148 p.

Copublicaciones / *Co-publications*

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

Coediciones / *Co-editions*

- Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento, 2016, 338 p.
Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, 2016, 314 p.
- Desarrollo e integración en América Latina, 2016, 314 p.
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay, 2016, 174 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de Proyectos / *Project Documents*

- La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina, Marina Casas Varez, 2017, 101 p.
- Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015, Joseluis Samaniego y Heloísa Schneider, 2017, 76 p.
- El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo: tendencias generales y en América Latina, Sebastian Krull, 2016, 48 p.
- Cambio climático, políticas públicas y demanda de energía y gasolinas en América Latina: un meta-análisis, Luis Miguel Galindo, Joseluis Samaniego, Jimmy Ferrer, José Eduardo Alatorre, Orlando Reyes, 2016, 68 p.
- Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016, 2016, 46 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

Series de la CEPAL / *ECLAC Series*

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington, D.C.) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

Manuales de la CEPAL

- 5 Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social, María Paz Colinao, Federico Dorin, Rodrigo Martínez y Varinia Tromben, 2016, 63 p.
- 4 Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género, 2016, 84 p.
- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Stefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / *Demographic Observatory*

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el *Observatorio* aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población. La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
*ECLAC publications are available at:***

www.cepal.org/publicaciones

**También se pueden adquirir a través de:
*They can also be ordered through:***

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org

Pedidos / *Orders:* order@un.org

¿Quién cuida en la ciudad?

Aportes para políticas urbanas de igualdad

MARÍA NIEVES RICO
OLGA SEGOVIA

Editoras

Desarrollo Social

Ante los actuales desafíos que enfrenta América Latina, los instrumentos acordados en el marco de las Naciones Unidas ofrecen una base importante

para la implementación de políticas públicas innovadoras. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconocen la igualdad de género y la autonomía de las mujeres como factores fundamentales para avanzar hacia el desarrollo sostenible. De conformidad con la Nueva Agenda Urbana, se debe garantizar a las mujeres la igualdad de derechos en todas las dimensiones que afectan a las ciudades.

Con este libro se procura indagar sobre quiénes cuidan en la ciudad y cómo esta puede planificarse y gestionarse para responder a las necesidades de las mujeres, a quienes tradicionalmente se han asignado las tareas de cuidado, de manera que puedan ejercer sus derechos y ampliar su autonomía económica. El objetivo, a partir de estudios sobre distintas ciudades latinoamericanas, es ampliar el debate y hacer aportes que contribuyan a que mujeres y hombres usen y disfruten del espacio y del tiempo en la ciudad en condiciones de igualdad. En el libro se plantea avanzar hacia una ciudad cuidadora, que propicie que las mujeres superen las barreras de inclusión que las afectan y se apropien del derecho a la ciudad.

LIBROS

C E P A L

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-121970-8



9 789211 219708