

DESCUIDO DE LOS CUIDADOS



Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral ●



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



EL DESCUIDO DE LOS CUIDADOS

Primera edición, noviembre de 2016

© Consejo Económico y Social de la Ciudad de México
Boulevard Adolfo López Mateos núm. 16, colonia San Ángel Inn
Delegación Álvaro Obregón, 01060, México, Distrito Federal

ISBN: 978-607-97075-2-1

EL DESCUIDO DE LOS CUIDADOS

Portada:
Rafael López Castro

Coordinación y producción editorial
Bertha Trejo Delarbre

Corrección y cuidado de la edición
Alfonso Cuevas Meza

Diseño gráfico editorial
Germán Montalvo, Zabdiel Pérez Florentino

Impreso en México

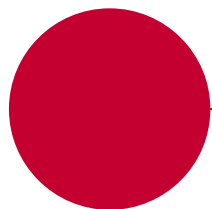
EL **D**ESCUIDO DE LOS **C**UIDADOS

Sus **c**onsecuencias
en **s**eguridad **h**umana
y **d**esigualdad **l**aboral



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO





Contenido

- 9 **Presentación**
Eduardo Vega López
- 13 **Introducción**
Miguel Ángel Mancera
- 19 **Prólogo**
Amalia García Medina
- 27 **Una mejor división del trabajo implica
más igualdad en la calidad de vida**
Marta Lamas
- 59 **Políticas laborales: insumos necesarios
para su diseño**
Lucía Pérez Fragoso
- 151 **El contexto de la Ciudad de México: una visión
desde la población y los mercados laborales**
Ana Escoto
- 193 **Segregación horizontal y vertical
del trabajo en la Ciudad de México**
Edith Pacheco
- 231 **Prácticas de cuidados: algunas experiencias**
Marta Ferreyra
- 295 **Índice de gráficas y cuadros**



Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño

Lucía Pérez Fragoso

Introducción¹

Los principios de la economía ortodoxa señalan que los insumos necesarios para el diseño de políticas laborales se encuentran únicamente en los indicadores de productividad y eficiencia, que califican tanto a quienes integran la fuerza laboral como a los procesos productivos y a las instituciones. Se asume que para diseñar políticas laborales se requiere conocer únicamente el funcionamiento del mercado laboral.

El presente estudio busca extender una visión económica alternativa a la propuesta ortodoxa tradicional, para lo cual la investigación y el análisis se centran en la existencia de dos tipos de trabajo: remunerado y no remunerado. También se pretende visibilizar que las sociedades se organizan, para su funcionamiento, alrededor de estructuras, y que las personas responden a mandatos sociales que determinan su identidad, además de desenvolverse con arreglo a lo que se espera del comportamiento de cada grupo poblacional.

Esta visión alternativa busca aportar elementos importantes para la comprensión y el conocimiento de la organización económico-social, así como presentar los insumos necesarios para que el diseño de las políticas laborales integre elementos que faciliten la vida cotidiana. Reconoce que las personas tienen una vida familiar sustentada por cuidados, condición de importancia fundamental para el desarrollo de capacidades y habilidades. Igualmente, incluye un amplio rango de condiciones materiales y psicológicas necesarias para el desarrollo de la vida, de modo que en la edad adulta las personas puedan participar en el mercado laboral al tiempo de desarrollar su vida cotidiana, lo que en algunos casos implica desarrollo profesional.

En el primer apartado de este capítulo se desarrolla el enfoque alternativo que se usará a lo largo del documento, como respaldo teórico de los análisis aplicados que aquí se presentan. Esta mirada alternativa constituye otra forma de analizar la organización social y, específicamente, lo que sucede en el mercado laboral (lo que se ve y lo que no se ve).

¹ Se agradece la colaboración en esta investigación de Alma Rosa Colín, Sebastián Ramírez y Angélica Aldana.

En un segundo apartado se presenta un breve resumen de lo que ha sido la política social de la Ciudad de México² durante las últimas décadas, con su variedad de influencias y teniendo presente lo que significa que la capital nacional cuente con iniciativas de vanguardia que son ejemplo para las otras regiones del país.

El tercer apartado ofrece un análisis de contexto de la Ciudad de México desde la mirada alternativa antes señalada. Es una primera aproximación a lo que puede implicar una lectura diferente de las aportaciones de los distintos agentes económicos y sus contribuciones al bienestar y a la economía en su conjunto.

El cuarto apartado introduce la corresponsabilidad en el cuidado por parte del Estado y del Gobierno de la Ciudad de México. Se señala, así, la participación gubernamental en la generación de bienestar, más las aportaciones de las instancias privadas.

Por último, en el apartado final se exponen los retos y propuestas que se desprenden de los análisis realizados a lo largo de este capítulo.

Una mirada alternativa a la organización económica

Desde una perspectiva económica alternativa, las sociedades se organizan no sólo para producir, distribuir y consumir bienes y servicios, sino, fundamentalmente, para el sostenimiento de la vida humana. Esta visión se sustenta en las disciplinas enfocadas a la comprensión del funcionamiento estructural de la sociedad, donde si bien la economía es parte fundamental, incorpora también otras diversas, de tal modo que entre ellas complementan y amplían sus ópticas particulares.

² El 29 de enero de 2016 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 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. Ésta se convierte en la entidad federativa número 32 de la República Mexicana. El siguiente paso fue elegir, con el apoyo del Instituto Nacional Electoral, a 100 ciudadanos para integrar el Congreso Constituyente que elaborará la Constitución Política de la Ciudad de México. Así, en el momento de cierre de la edición de este libro se vive una etapa de transición, por lo que aquí se continuará usando el nombre de Distrito Federal donde corresponda y el de Ciudad de México en aquellos casos que sea posible y que no afecte las denominaciones aún oficiales de instituciones, leyes, programas y similares.

Poner el foco de atención en el sostenimiento de la vida humana implica:

1. Colocar a las personas en el núcleo del análisis. La economía ortodoxa tradicionalmente se centra, contabiliza y gira alrededor de los bienes producidos; centrarse en las personas plantea un cambio radical.
2. Considerar como eje el sostenimiento de la vida humana. La producción de bienes, el mercado y los flujos monetarios dejan de ser las únicas variables prioritarias; alternatively, lo primordial son los procesos vitales de las personas a lo largo de sus diferentes ciclos y etapas de la vida.
3. Analizar la producción de bienestar humano, lo que magnifica la producción y deja de considerar únicamente a la producción de bienes y servicios como materia de estudio.

El proceso central, en términos económicos, es la satisfacción de necesidades humanas. Es decir, la generación de bienestar. De acuerdo con Picchio (2001):

El bienestar tiene un contenido pluridimensional no reducible a la posesión de valores monetarios, sino que remite [...] a la activación efectiva de funciones vitales, como el conocimiento, la capacidad de mantener relaciones sociales y el disfrute de un grado de salud en consonancia con las condiciones sanitarias generales.

Esta definición alude, fundamentalmente, a la generación de bienestar dentro de los hogares; sin embargo, es preciso que esta concepción marque la meta para todas las instancias que generan bienestar. En términos prácticos y muy generales, aquí se definirá el concepto de bienestar como: contribución para que las personas puedan desarrollarse y vivir mejor.

Centrar el análisis económico en el sostenimiento de la vida humana implica una mirada alternativa en la que existen dos tipos de trabajo productivo:

1. El que se realiza por una remuneración en el mercado laboral y se lleva a cabo mayoritariamente por hombres en el ámbito público, al cual llamaremos *empleo*.
2. El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es el que se realiza de manera gratuita para el sostenimiento de la vida humana y se lleva a cabo fundamentalmente por mujeres en el ámbito privado (dentro de los hogares).

Contar con una visión amplia de todo lo que se produce en la economía permite conocer mejor la realidad de las personas tanto en el mercado laboral como en la vida cotidiana. La mirada económica alternativa busca visibilizar y valorar las actividades que se realizan en el espacio privado, que son básicas para el desarrollo de la vida diaria de las personas, y que tradicionalmente están ocultas y no son reconocidas ni valoradas. De acuerdo con Antonella Picchio (2001), si a la matriz de los procesos de producción, distribución e intercambio de la riqueza “se incorpora también el proceso de reproducción social de la población, y de la población trabajadora en particular, la propia visión del sistema económico cambia, puesto que la calidad de las relaciones entre los procesos se modifica”.

En ese sentido, esta mirada señala cómo las sociedades se organizan estructuralmente para sostener y desarrollar la vida y generar bienestar.

Cabe mencionar que existe una gran variedad de definiciones sobre el trabajo doméstico y de cuidado. En la mayoría se asienta que son las actividades necesarias para que las personas vivan, se desarrollen en sociedad y crezcan. Constituyen actividades cotidianas para el mantenimiento de la vida y son de orden tanto físico como emocional. Es decir, en muchos casos las actividades de cuidado envuelven sentimientos y emociones: “las necesidades humanas son de bienes y servicios y también de afectos y relaciones” (Carrasco, 2010).

La visión alternativa de la organización social busca hacer visible lo *tradicionalmente invisible*. Resulta necesario comprender que todo el trabajo que se realiza para el bienestar de las personas es parte integrante de la organización social. Algunas actividades son de índole operativa, como limpiar, vestir, preparar alimentos y dar de comer, hacer las compras, realizar los pagos, dar mantenimiento al hogar, etcétera.

El trabajo doméstico y del cuidado no remunerado para la reproducción social consiste en: cuidado y mantenimiento de espacios y bienes domésticos, cuidado de los cuerpos, la educación, la formación, el mantenimiento de las relaciones sociales y el apoyo psicológico de las personas integrantes de las familias (Picchio, 2001).

En la actualidad hay controversia sobre el carácter que tienen las actividades reconocidas como trabajo doméstico no remunerado de índole operativa o instrumental, como lavar, barrer, cocinar, etcétera. En la mayoría de los casos –incluido el presente estudio– sí se consideran actividades de cuidado; en algunos planteamientos conceptuales se conocen como actividades indirectas de cuidado o actividades que representan “pre-condición para que el cuidado directo ocurra” (Esquivel, 2011).

Otro debate de referencia es el que señala que *se cuida* únicamente a las personas dependientes: infantes, niñas, niños, personas enfermas y de edad avanzada. Sin embargo, es preciso reconocer que también se cuida a personas con plenas capacidades para ser autosuficientes. Esta última es la perspectiva que se aplica aquí. Sostiene que las labores de cuidado se realizan en el ámbito privado y que la organización social se estructura de tal forma que no únicamente se cuida a personas que no pueden cuidar de sí mismas, sino también a quienes sí pueden hacerlo.

Dejar atrás la dicotomía “cuidador/a autónomo-receptor/a de cuidados dependiente” nos deposita en un terreno más rico, al entender tanto a las necesidades de cuidado como a las responsabilidades de brindar cuidados como ideológica y socialmente construidas. (Esquivel, 2010).

El trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es el objeto de estudio del presente análisis, e incluye tanto el trabajo de cuidado directo como el indirecto. Se trata del trabajo que se realiza para personas dependientes e independientes, y es el que dicta la división sexual del trabajo como estructurante de la organización social y económica. De acuerdo con Piccio, citado por Esquivel (2011a: 16):

La exclusión del cuidado de no dependientes en general y del trabajo doméstico en particular es problemática precisamente porque sigue siendo el caso que los varones autónomos tienden a beneficiarse del trabajo de mujeres (también autónomas) para sostener sus estándares de vida.

La organización económica y social en la que vivimos se ha construido alrededor de una división de actividades, en la que las de cuidado son gratuitas:

En la economía tradicional, se reconoce la importancia de las actividades de las mujeres en casa, destinadas al cuidado familiar y en particular se reconocen las actividades de crianza y educación de hijas e hijos, lo que se considera indispensable para que se conviertan en “trabajadores productivos” [...], pero a estas actividades no se les otorga valor económico (Carrasco, 2010).

Desde 1996, como parte de los datos que han recogido las encuestas nacionales, se cuenta en México con estadísticas de uso del tiempo que comprueban lo señalado. La Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) de 2014, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Instituto Nacional de las Mujeres (INEGI/Inmujeres) muestra el tiempo que utilizan mujeres y hombres en actividades remuneradas y no remuneradas (cuadro 1). Esta encuesta es una de las principales herramientas disponibles para demostrar que la responsabilidad de las labores de cuidado recae principalmente en las mujeres y que ello determina su inserción en el mercado laboral.

En las últimas décadas las mujeres se han insertado en mayor medida en el mercado laboral; sin embargo, los varones no participan de modo correspondiente en las responsabilidades domésticas y de cuidado no remuneradas. Esto da por resultado que semanalmente las mujeres trabajen muchas más horas de las que trabajan los varones. La carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en el país es sostenida, sin duda, principalmente por las mujeres.

Cuadro 1. Horas promedio semanales por tipo de trabajo de la población de 15 a 59 años de edad, según sexo, México, 2014

Tipo de trabajo	Mujeres	Hombres
Remunerado	38.7	49.5
No remunerado	51.0	15.5
Total (trabajo remunerado + trabajo no remunerado)	89.7	65.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2014, INEGI.

Parte importante de esta mirada alternativa es el reconocimiento de que las actividades de cuidado generan bienestar a quienes reciben los cuidados, pero también generan un costo para quienes las realizan. Esta condición origina conflicto; implica resolver cómo distribuir justamente entre las personas integrantes de la sociedad ese trabajo, que es necesario para la vida y que se realiza sin remuneración. Igualmente es necesario tener presente las dos partes: beneficio y costo.

Aunque el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es, de una parte, proveedor de bienestar en estas dimensiones, es también un “costo” para quienes lo proveen (de tiempo, energía e incluso de ingresos no percibidos). Esta tensión subsiste y tiene un fuerte contenido distributivo –de género, clase y generación (Esquivel, 2011).

Reflexionar sobre este conflicto que forma parte de la vida cotidiana de las personas y que es determinante en la estructuración de las organizaciones económico-sociales, resulta fundamental. La división sexual del trabajo asigna funciones principales a cada grupo de población, específicamente a mujeres y hombres. A las mujeres les asigna el trabajo de cuidado, mayormente gratuito, que se realiza en el ámbito privado, en tanto que a los varones les asigna la función de proveer a los hogares, función que se realiza en el ámbito público. De aquí surge la desigualdad primordial entre mujeres y hombres, la desigualdad base. De ella se desprenden todas las demás desigualdades económicas, políticas, sociales y

culturales. En este ensayo se estudia una mirada alternativa donde “las relaciones de género y desigualdad son un eje estructural del sistema económico” (Pérez Orozco, 2014).

Hablar de cuidado podría parecer poco *económico*. Sin embargo, es una actividad previa y necesaria para que las personas puedan producir, y que tiene impacto en el corto, mediano y largo plazos, en la vida de las personas. El término *cuidado* es controversial y tiene innumerables significados:

... el “cuidado” es relación interpersonal, trabajo y costo, es práctica social y herramienta política, es subsidio a la producción, conflicto, ética, derecho y responsabilidad. Estas definiciones cercanas, pero no necesariamente intercambiables, implican no sólo distintas perspectivas disciplinarias y tradiciones teóricas, sino también distintos niveles analíticos (Esquivel, 2012: 141).

Antes de continuar conviene resaltar que las desigualdades entre mujeres y hombres –desigualdades de género que no se presentan de forma aislada– se manifiestan en interrelación con otras categorías de diferenciación, también socialmente construidas, que agravan las desigualdades, entre ellas: la clase social, la edad, la condición étnica, la orientación sexual y el credo religioso.

En cuanto a las labores de cuidado, si bien son gratuitas en su mayoría, también se ejercen a cambio de una retribución. En general, las desigualdades en la riqueza y el ingreso también se manifiestan en el traslado de estas labores a otras personas, casi siempre mujeres, a quienes se otorga una remuneración muy escasa, ya que se trata de un trabajo no valorado. Esta situación se presenta con más fuerza en los países donde las disparidades en la distribución del ingreso y de la riqueza son enormes y crecientes, como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos.

La visión alternativa que aquí se presenta considera que la sociedad se encuentra organizada de tal forma que la división sexual del trabajo es la condición que determina la estructura económico-social en la que las actividades que generan ingresos están vinculadas generalmente al mercado y representan la fuente de

proveeduría para los varones, mientras que el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado –también productivo y generador de bienestar–, que comprende las actividades de cuidado y desarrollo de las personas, además de la transformación de bienes, se desarrolla fundamentalmente en el ámbito privado y es realizado mayormente por mujeres. Esta nueva visión de la economía considera que la generación de bienestar es una medida de funcionamiento del sistema económico.

Así, la mayor parte de los procesos de cuidado y generación de bienestar se realizan dentro de los hogares y principalmente por las mujeres integrantes de las familias, en especial las madres. La generación de bienestar cuenta, entonces, con tres agentes económicos responsables: a) las familias dentro de los hogares; b) las empresas en el mercado, y c) el Estado. Las empresas en el actual sistema económico no se asumen como corresponsables de la generación de bienestar. Las actividades relacionadas con los cuidados y la generación de bienestar que el Estado realiza corresponden a lo que se conoce como protección social, y en el presupuesto, como gasto social.

El Estado es una institución económica que media y norma las relaciones entre las familias y las empresas en el mercado y asume, en algunos casos, la responsabilidad de generar bienestar para la población. “Regula el funcionamiento del mercado de trabajo y participa directamente en la determinación de la situación social que ocupan las personas y en la estructuración de las desigualdades sociales, incluidas las de sexo. El Estado no es neutral” (Carrasco, 2010).

El conflicto que se presenta alrededor del cuidado tiene que ver con la distribución de las respectivas labores al interior del hogar entre mujeres y hombres, pero también entre hogares e instituciones públicas, principalmente del Estado. La cuestión medular en el tema del cuidado es que cuando uno de los agentes no asume su responsabilidad en la generación de bienestar, tienen que entrar los otros a sustituirlo, ya que las actividades que dan bienestar a la población son fundamentales para el sostenimiento de la vida humana y de ninguna manera se pueden dejar de realizar.

La experiencia registrada en diversos países muestra que ante situaciones de crisis económicas, tanto moderadas como graves, los primeros recortes se aplican

al sector social en aquellos programas directamente vinculados con los servicios de cuidado. Por ende, las primeras que resienten el impacto del abandono del Estado son las mujeres. Ante la ausencia de servicios públicos, de manera espontánea suplen las funciones del Estado. Este desplazamiento de funciones pasa desapercibido socialmente; se cuestionan la pérdida de empleo y el cierre de espacios de cuidado, pero no se cuestiona que esta responsabilidad recaiga en las mujeres.

Como ya se señaló, esto se debe a que la organización económico-social dicta que el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado sea realizado principalmente por las mujeres y esta responsabilidad determina su inserción en el mercado laboral y sus posibilidades de generar ingreso.

Política social en la Ciudad de México

En el país no existe un sistema explícitamente dedicado al cuidado de la población infantil, y la Ciudad de México no es la excepción. No obstante, sí hay servicios públicos que constituyen alternativas al cuidado familiar. El cuidado infantil es un elemento clave para el desarrollo y la inserción productiva de las mujeres, que involucra distintos elementos del acceso al bienestar de la ciudadanía.

En este apartado se elabora un análisis que permite situar los servicios de cuidado infantil en el marco de la política social de la Ciudad de México, considerando las relaciones que la capital del país tiene con el sistema nacional de seguridad social y bienestar.

En primer lugar se revisan elementos clave de la política social de la Ciudad de México; en secciones posteriores se profundiza en torno a los alcances de los servicios públicos en materia de cuidado infantil y se analizan las acciones del Gobierno de la Ciudad de México y los gobiernos delegacionales en la materia.

En la Ciudad de México, la ciudadanía conquistó el derecho a elegir democráticamente a su gobierno apenas en 1997. Este cambio en las relaciones sociales de la capital es producto de un largo recorrido de demandas ciudadanas por la democratización de la vida pública y la garantía de los derechos sociales. Con el arribo de la democracia, también llegó al ejercicio de gobierno un conglomerado

de movimientos sociales agrupados en torno a los candidatos electos a la jefatura de gobierno, postulados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que han delineado especificidades en la política social en contraste con el resto de las entidades federativas y el propio gobierno federal.

En este sentido, se debe comprender a la política social de la Ciudad de México en un marco de tensiones de los distintos modelos de desarrollo social entre el gobierno local y federal, pero también entre el propio Gobierno de la Ciudad de México y un sólido tejido asociativo que sustentan diversas demandas en un contexto nacional caracterizado por el crecimiento de la pobreza, las desigualdades y distintos tipos de violencia.

Otro elemento fundamental se refiere a la singularidad del estatus jurídico de la capital. Los cambios constitucionales realizados durante la década de los noventa brindaron a la población capitalina el derecho a elegir a los gobiernos delegacionales y central. Sin embargo, las competencias estratégicas para el desarrollo social quedaron en manos de la federación. Es el caso de las políticas educativa, laboral, presupuestaria y de seguridad pública.

La participación de los movimientos sociales ha sido contundente en el proceso de democratización de la Ciudad de México; uno de los actores clave ha sido el movimiento de mujeres y feministas, que durante 40 años ha reflexionado y trabajado en la construcción de una sociedad con igualdad de género y sin violencia contra las mujeres. Esta participación ha logrado conquistas trascendentales en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, y progresos en el diseño e instrumentación de presupuestos con perspectiva de género y la institucionalización de mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres.

A pesar de los importantes avances aún existen grandes retos en el ámbito de la corresponsabilidad y conciliación en el trabajo doméstico y no remunerado que las mujeres asumen en detrimento del ejercicio pleno de sus derechos. En este sentido, los servicios relacionados con el cuidado de grupos dependientes –como población infantil y adolescente, personas con alguna discapacidad y ancianos– son un elemento crucial en los sistemas de protección social para la construcción de una sociedad con bienestar social y derechos plenos para todas y todos.

En la Ciudad de México conviven tres modelos de política social que hacen complejo el entendimiento de la construcción del bienestar y requieren ser identificados para el diseño, elaboración e instrumentación de políticas de cuidado sólidas. Estos modelos son se describen a continuación.

Modelo de bienestar social heredado del corporativismo estatal

Se refiere a las políticas e instituciones desarrolladas entre los años cuarenta y setenta del siglo xx. Este entramado institucional se inspiró en los modelos de bienestar socialdemócratas europeos de la posguerra, pero con especificidades propias. La primera es que estuvo vinculado a un modelo económico de sustitución de importaciones caracterizado por la fuerte participación del Estado en la economía.

Este modelo de bienestar del corporativismo estatal benefició principalmente a la población incorporada al proyecto de modernización del régimen posrevolucionario, en especial los trabajadores de la nueva planta industrial y la burocracia. El sistema de seguridad social se constituyó vinculado al acceso al empleo formal, y generó una amplia capa de sectores excluidos del sistema de protección social. Ésta es una de las características que diferencian el sistema de seguridad social mexicano del modelo socialdemócrata europeo; la segmentación en la inclusión social de la población produjo mecanismos de lealtad y control político. De modo que la ausencia de un sistema universal afectó especialmente a las mujeres, pues el modelo se diseñó para la inclusión de las familias –a través del padre con empleo formal–, lo que restó autonomía a las mujeres que son, además, quienes están más expuestas a caer en el mercado de empleo informal.

En la Ciudad de México se creó la infraestructura más amplia y de mayor alcance de este modelo de bienestar. En la capital del país las instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) han alcanzado los mayores niveles de cobertura y calidad, aunque éstos se han modificado por los cambios estructurales que se señalan más adelante.

Modelo de bienestar social neoliberal

Se refiere a las políticas sociales establecidas desde el cambio de modelo económico instrumentado en los años ochenta. La liberalización de los mercados, la ortodoxia en el manejo de las finanzas públicas y la disminución de la participación del Estado en la economía han producido una transformación de gran calado en los mecanismos de acceso al bienestar social.

Las políticas sociales que acompañaron esa metamorfosis se han caracterizado por la transición de políticas sociales con aspiración universal hacia programas focalizados en los sectores más excluidos o hacia el incremento de la participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios sociales. El núcleo conceptual que orienta las políticas sociales del pensamiento neoliberal es la idea de que el mercado debe ser el principal motor del bienestar. Así, sus políticas hacen una focalización extrema que compense los desajustes *momentáneos* del mercado.

En la Ciudad de México, el cambio neoliberal ha repercutido en el adelgazamiento de instituciones como el IMSS o el ISSSTE. Por otro lado, programas estrella (según la corriente neoliberal), como Oportunidades o el Seguro Popular, han tenido menor arraigo debido al distanciamiento ideológico entre el gobierno federal y el local. Además, la nueva política de vivienda ha transformado radicalmente el panorama urbano, ya que ha privilegiado la participación de las empresas constructoras y el desarrollo urbano horizontal, que ha extendido la construcción de vivienda social a municipios del Estado de México e Hidalgo, con lo que se han incrementado los tiempos y distancias en los traslados de las personas que participan en el mercado laboral.

Modelo emergente de política social

Este término, acuñado por Torres Salcido (2011), se refiere a la confluencia de organizaciones y movimientos sociales con el gobierno de centro izquierda que la capital del país ha tenido desde las elecciones de 1997. El modelo está vinculado

a las nuevas políticas sociales de gobiernos progresistas en América Latina, con especial desarrollo en gobiernos locales desde la década de los noventa.

El modelo emergente se ha caracterizado por relanzar el carácter universal de las políticas sociales incorporando el reconocimiento de la diversidad de necesidades específicas de distintos grupos sociales. Ha buscado territorializar la acción del Estado y combinar los modelos de gestión con actores públicos, privados y comunitarios e incorporar el paradigma de los derechos humanos como horizonte esencial, así como un fuerte componente de participación social.

La política social local ha generado programas innovadores, como la Pensión Universal para Adultos Mayores, que tras 20 años de políticas sociales neoliberales representó un cambio fundamental por medio de la transferencia de renta a las personas mayores de 68 años por la única razón de ser ciudadanas de la capital. Otros programas, como la entrega universal de uniformes gratuitos a niñas y niños, no sólo han constituido un apoyo a las familias más pobres, sino que se han articulado con la generación de empleos, en este caso a través del impulso a cooperativas de mujeres que producen los uniformes del programa.

Más allá de la capacidad del gobierno local para cumplir plenamente con las orientaciones de las políticas sociales, lo que aquí resulta más relevante es ubicar el cambio de paradigma impulsado por diversos actores de la Ciudad de México. Como ya se ha señalado, los tres modelos descritos conviven y proveen servicios sociales a la población capitalina. Como es predecible, esto genera tensiones, contradicciones y un escenario complejo para el acceso al bienestar, incluidos los servicios de cuidado.

Independientemente de las diferencias en los distintos modelos de política social, todo parece indicar que la conciliación y corresponsabilidad en el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado no han sido prioritaria para ninguno de los sistemas. Es evidente que hay políticas sociales que tienen un fuerte impacto en las actividades de cuidado; sin embargo, no existe la voluntad explícita de articular un sistema que fortalezca la participación del Estado, las comunidades y la iniciativa privada en las actividades de cuidado a las poblaciones dependientes.

Reconociendo la complejidad que produce la heterogeneidad de modelos de política social que conviven en la Ciudad de México, pensar en un sistema efectivo y de calidad de cuidados exige ubicar la infraestructura así como las políticas ya disponibles que pueden hacer retroceder o avanzar en esa ruta.

En este sentido, es necesario reconocer los ámbitos clave tradicionalmente no asociados al trabajo de cuidado pero que repercuten en éste. Por ejemplo, las políticas urbanas de crecimiento horizontal que alargan los tiempos de traslado, así como los programas sociales locales que, con un mayor grado de articulación, pueden tener un gran efecto en el trabajo de cuidado;³ por ejemplo, los comedores populares o los distintos apoyos financieros para niñas y niños en el ámbito escolar, entre ellos, los uniformes y útiles gratuitos y el programa de desayunos escolares. Otro elemento para pensar en términos de cuidado se refiere a los programas para personas adultas mayores, entre los que se cuenta con la pensión universal, las visitas médicas a domicilio y las casas hogar para ancianos.

Análisis de contexto de la Ciudad de México desde una mirada alternativa

Es preciso conocer el contexto demográfico de la Ciudad de México y aplicarle el análisis propuesto en la primera parte del estudio para buscar, desde una mirada alternativa, insumos diferentes y complementarios a los ya utilizados que posibiliten un mejor diseño de las políticas laborales a las que estará sujeta la población trabajadora, pero que afectan a la población entera. Así, resulta imprescindible contar con información estadística acerca de la vida cotidiana de las personas, asumiendo que la sociedad se organiza para generar bienestar y posibilitar que las personas desarrollen su vida, y relacionando la vida cotidiana con la vida laboral.

Así como los libros de economía básica inician refiriéndose a los procesos de producción de bienes y servicios que se utilizarán más adelante en la vida cotidiana, aquí se inicia señalando los procesos que se realizan en los hogares antes de

salir a *trabajar* e insertarse en el mercado laboral; es decir, para que las personas estén en condiciones de desempeñar sus funciones laborales fuera del hogar.

En efecto, en el día a día, cuando las personas llegan a su trabajo ya pasaron por una serie de procesos que influyen, y en algunos casos determinan, el modo como se insertan en el empleo: se bañaron, vistieron y desayunaron; si en el hogar hay infantes, probablemente alguien les ayudó en una serie de actividades como bañarse, vestirse, preparar el desayuno y también el almuerzo para llevar, y tal vez los condujeron a la guardería o a la escuela. Y para que todo esto fuera posible, alguien debió aprovisionar el gas, pagado el recibo o la cuota de agua, liquidado el recibo de la luz, lavado y planchado la ropa, comprado el uniforme y los útiles escolares, abastecido la despensa..., por enumerar sólo algunas de las actividades de lo que se considera vida cotidiana y que está llena de *quehaceres* imprescindibles.

Para encontrar información acerca de la vida cotidiana de las personas es preciso analizar datos relacionados con estos procesos que generan bienestar, que *tradicionalmente* no se consideraban como trabajo y que hoy se reconocen como trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Es importante conocer cuáles y de qué dimensión son los grupos de población en la Ciudad de México que necesitan de cuidados, así como quiénes los proveen.

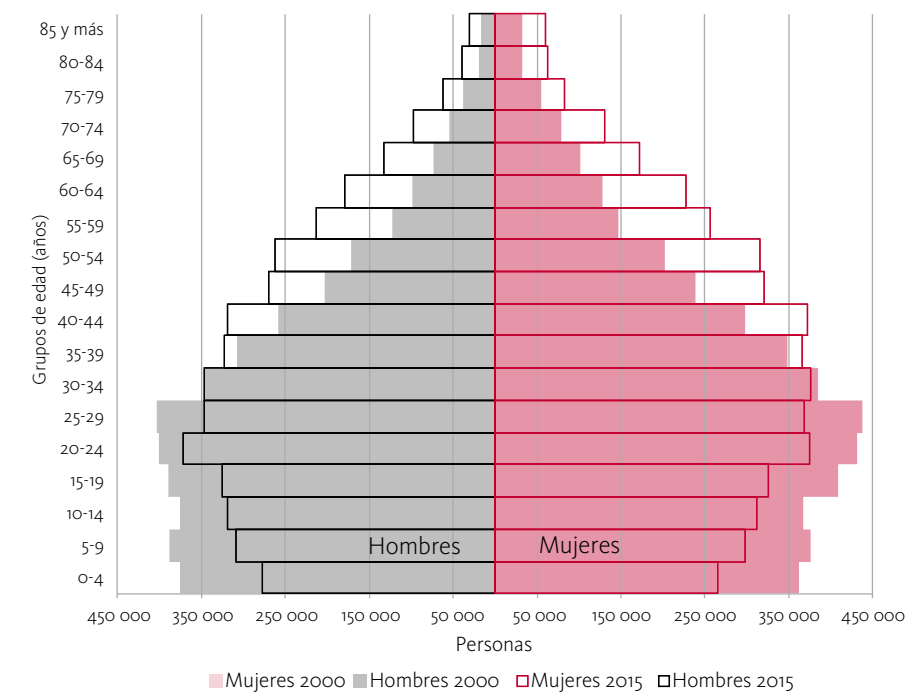
También se precisa saber cuál es el papel de las autoridades gubernamentales y con qué nivel de corresponsabilidad participan para garantizar que tanto las personas que son cuidadas como las que cuidan tengan una vida plena.

El análisis de contexto de la Ciudad de México desde una mirada alternativa requiere partir de conocer la población total, que en la Ciudad de México es de 8 908 808 personas, de las cuales 52.6% son mujeres y 47.4% son varones.⁴ De 2000 a 2015, esta población creció en 432 567 personas. Este incremento se deriva del aumento en la esperanza de vida al nacer y otros factores que influyen en el dinamismo de la población.

³ Ámbitos que no se tratarán en este documento, sino que quedan abiertos para futuras investigaciones.

⁴ La información demográfica que se utiliza es de la Encuesta Intercensal 2015, del INEGI.

Gráfica 1. Población total por grupos quinquenales de edad, según sexo, Ciudad de México, 2000 y 2015



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Como se puede ver en la gráfica 1,⁵ la pirámide poblacional de la Ciudad de México sufrió cambios notables entre los años 2000 y 2015. Se observa una disminución de la población en los grupos etarios bajos, hasta el de 30 a 34 años, a partir del cual se inicia el proceso inverso, con crecimiento diferenciado entre mujeres y hombres. Esto que ocurre a escala local también se registra en el ámbito nacional. Como señala Manuel Ordorica (2011):

⁵ Ver Anexo 1. Población y porcentaje por grupos quinquenales de edad y sexo. Ciudad de México, 2000 y actualizado 15/02/2015

En los años setenta, México se consideraba un país joven, hoy se puede decir que es un país maduro y en dos o tres decenios México será un país en acelerado proceso de envejecimiento. Desde ese momento hasta ahora se redujeron los niveles de mortalidad y la esperanza de vida al nacer llegó a 75 años.

La información básica acerca de los procesos poblacionales que se experimentan en la Ciudad de México es de fundamental importancia, dadas las implicaciones que tiene para las tareas de cuidado. Como ya se señaló antes, los cuidados son todas aquellas actividades vitales para sostener la vida humana; involucran afectos, tiempo, saberes y, en ocasiones, dedicación exclusiva a las personas dependientes. Los cuidados usualmente se generan al interior del hogar, en lo privado, y en alguna medida en espacios de cuidado generados desde el Estado o por la iniciativa privada. Por lo tanto, es usual que los cuidados estén integrados en la dinámica cotidiana de los hogares, que se conciben como actos privados que se deciden entre sus integrantes y que *por costumbre*, se asignen a las mujeres.

Para tener un panorama de cuáles son las necesidades de cuidados en la Ciudad de México es indispensable identificar a la población que precisa cuidados y reconocer quiénes están cuidando.

Población que requiere cuidados

Todas las personas requieren y pueden brindar cuidados en alguna etapa de la vida. Sin embargo, hay situaciones de dependencia que apremian la necesidad de cuidados, ya sea de forma transitoria, permanente o asociada al ciclo de vida, particularmente en los primeros y últimos años de la vida; asimismo, necesitan cuidados las personas con alguna discapacidad y en caso de enfermedades, sobre todo crónicas.

Trabajar con la información demográfica precisa la generación de supuestos que faciliten su manejo. En esta investigación se asume como población que requiere cuidados y atención directa aquella que se encuentra en los siguientes grupos de edad:

- De 0 a cinco años
- De seis a 14 años
- De 75 años en adelante
- Personas entre 15 y 75 años con alguna discapacidad

Cada uno de estos grupos requiere atención diferenciada. Las niñas y niños necesitan más cuidados en la primera etapa del ciclo de vida, antes de los cinco años. En la Ciudad de México este grupo asciende a 660 915⁶ menores, lo que equivale al 7.4% del total de la población (cuadro 2). Se trata de un grupo que requiere cuidados específicos por las características biológicas, físicas y sociales propias de su edad. Estos cuidados son irrenunciables, pues se trata de una población que depende por completo de las personas adultas para sostener los procesos vitales de su subsistencia física y psicosocial –alimentación, cobijo, higiene, protección, seguridad y vínculos afectivos–; sin embargo, representa un trabajo de cuidado física y emocionalmente pesado, que implica, además, muchas horas del tiempo de las personas que cuidan. Por tradición cultural, se asume que las mujeres son las personas idóneas para realizar los cuidados en estas edades; primero, porque son quienes amamantan y para ello se requiere de su presencia física, y segundo, porque se concibe que los vínculos afectivos son más estrechos con ellas.⁷

El siguiente grupo que necesita más cuidado y atención, si bien no tan cercana, lo constituyen niñas, niños y adolescentes desde los seis hasta los 14 años, quienes aun cuando han adquirido mayor independencia, requieren medidas específicas de cuidado. En la Ciudad de México habitan 1 119 056 personas en estas edades (cuadro 2). Este rango abarca los años de educación básica; se asume que este grupo de población asiste a la escuela (primaria y secundaria), por lo que pasa parte del día en la institución. La logística para los cuidados cambia con relación al grupo anterior; disminuye la demanda de

⁶ INEGI, Encuesta Intercensal 2015.
⁷ Como se ve en el Anexo 2, las estadísticas muestran que las mujeres cuidan más a este grupo de edad (74%) en relación con los hombres (26%).

presencia física de quien cuida, pero se requiere la organización de tiempos su preparación (alimentos, vestido, etcétera), llevar y traer de la escuela, así como acompañar en las actividades extraescolares. Esta población todavía demanda provisión de cuidados alimentarios, de cobijo, higiene, protección, seguridad y vínculos afectivos, entre otros, aunque en menor grado que en los primeros años.⁸

Muchas personas adultas mayores de 75 años son completamente autosuficientes, pero algunas tal vez requieran cuidados cercanos. Aquí se asume que necesitan contar con una persona que les brinde atención. En la Ciudad de México viven 337 816 personas de 75 años y más, que representan 3.8% de la población (cuadro 2).

Cuadro 2. Población por grupos de edad, según sexo, Ciudad de México, 2015

Grupo de edad	Total	%	Mujeres	%	Hombres	%
0 a 5	660 916	7.4	323 312	3.6	337 604	3.8
6 a 14	1 119 056	12.6	550 767	6.2	568 289	6.4
15 a 74	6 791 020	76.2	3 602 573	40.4	3 188 447	35.8
75 y más	337 816	3.8	205 156	2.3	132 660	1.5
Total	8 908 808	100.0	4 681 808	52.6	4 227 000	47.4

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, en la Ciudad de México viven 417 460 personas con discapacidad, lo que corresponde al 4.7% de la población. Este cálculo, dado que se trata de una encuesta diferente, incluye a las personas que pudiese haber entre cero y 14 años y mayores de 75 años que tienen alguna limitación permanente, en razón de lo cual requieren de cuidados especiales, además de los propios de su edad (cuadro 3).

⁸ Ver el Anexo 2. En estas edades aumenta la presencia de los hombres en las actividades de cuidado (29%), pero aún prevalecen las mujeres (71%), es decir, a medida que las niñas y niños tienen mayor edad, los hombres participan un poco más en las labores de cuidado.

Cuadro 3. Población por condición de discapacidad, según sexo, Ciudad de México, 2015

Población	Total	%	Mujeres	%	Hombres	%
Con discapacidad	417 460	4.7	247 825	5.4	169 635	4.0
Total	8 870 622	100	4 599 674	100	4 270 948	100.0

Fuente: INEGI. Tabulados básicos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) 2014.

El cuadro 2 ofrece información sobre la población total de la Ciudad de México; ahí se observa que 23.8%de la población corresponde a los rangos definidos como dependientes y que requiere cuidados. Si a este grupo se agrega la población que tiene alguna discapacidad (cuadro 3), la suma total de personas dependientes –ya sea por edad o por condición de discapacidad, y que precisan cuidados– es de 2 535 248, que representan 28.5% de la población total de la Ciudad de México. Es importante tener presente que es un dato estimado, ya que probablemente estamos duplicando personas en edad dependiente dentro de las personas con discapacidad.

Población que cuida

Con el objetivo de visibilizar la situación de las mujeres en relación con el cuidado y el mercado laboral, el INEGI levantó la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social 2012 (Elcos 2012), que se utiliza en la presente investigación. Se trata de una encuesta representativa para la Ciudad de México; el marco muestral se calculó a partir del marco nacional de viviendas 2002 del INEGI, construido a su vez con base en la información cartográfica y demográfica obtenida del XII Censo General de Población y Vivienda 2000; el esquema de muestreo fue probabilístico, estratificado, trietápico y por conglomerados. Aunque la Elcos se levantó en 2012, continúa siendo válida para 2015 porque las condiciones estructurales de la división sexual del trabajo no cambian en un periodo tan corto.

De acuerdo con esta encuesta, del total de la población de la Ciudad de México, 1,922,165 personas reportan realizar actividades de cuidado, 70% son mu-

jer y 30% hombres (cuadro 4). En el Anexo 2 se puede encontrar información acerca de las personas que cuidan y los diferentes grupos de personas cuidadas, donde se evidencia que las mujeres son las principales cuidadoras, en todos los casos.

Cuadro 4. Población de personas con actividades de cuidado en su hogar, según sexo, Ciudad de México, 2012

Población	Total	%
Mujeres	1 351 594	70.3
Hombres	570 571	29.7
Total	1 922 165	100.0

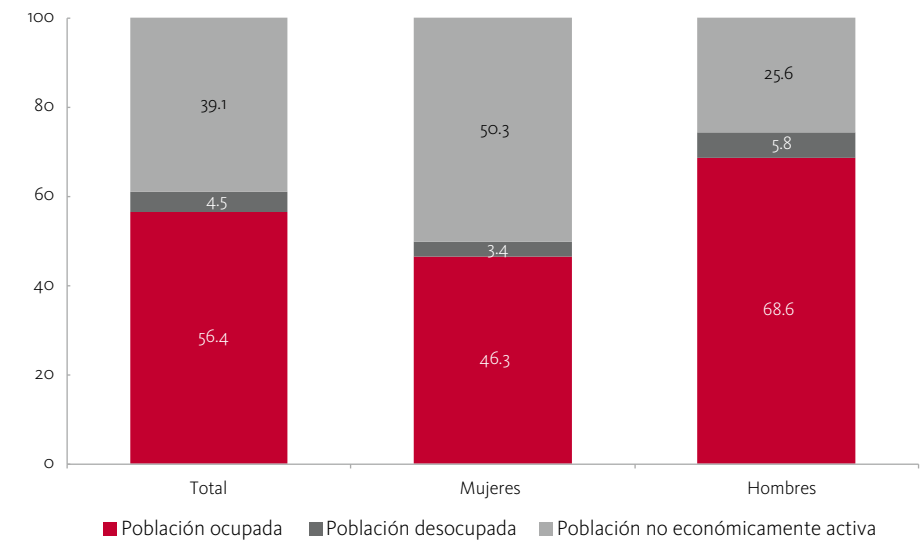
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Laboral de Corresponsabilidad Social (Elcos) 2012.

Luego de saber que en la Ciudad de México las principales responsables del cuidado son las mujeres y representan 70% de quienes declararon actividades de cuidado, es necesario saber en qué condiciones realizan el trabajo de cuidado. Para ello hay que distinguir, primero, entre la población económicamente activa (PEA) y la población no económicamente activa (PNEA). Este dato permite conocer las dinámicas de trabajo y particularmente para las mujeres, permite determinar el impacto del trabajo de cuidado en su participación en el mercado laboral y si cuentan con acceso a protección social.

Los datos correspondientes a la PEA y PNEA fueron tomados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) realizada por el INEGI, correspondiente al último trimestre de 2014.

En la gráfica 2 se observa que mientras cerca de 75% de varones de 14 años y más son parte de la PEA, en el caso de las mujeres la integración es de poco menos de 50%. El análisis tradicional de la PEA indicaría que cerca de 50% de las mujeres en el rango de edad mencionado *son población no económicamente activa*; sin embargo, desde la mirada alternativa que se usa en esta investigación, se busca información complementaria antes de señalar si son o no son *activas*.

Gráfica 2. Porcentaje de población de 14 años y más por condición de actividad, según sexo, Ciudad de México, 2014



Nota: Los datos que aquí se presentan contienen los factores de expansión ajustados a las estimaciones de población que arrojaron las proyecciones demográficas 2010-2050 del Conapo, actualizadas en abril de 2013. Fuente: INEGI. Indicadores estratégicos de la ENOE, tercer trimestre de 2014.

Ya que la división sexual del trabajo asigna como mandato social a las mujeres las responsabilidades del cuidado, en algunos casos no reportan como *trabajo* el que realizan fuera de los esquemas formales del mercado laboral, e incluso cuando generan ingresos al realizar actividades simultáneas o paralelas al trabajo doméstico y de cuidado, no se conciben como parte de la fuerza laboral del país. Por ejemplo:

1. Las mujeres que generan ingresos en los espacios cotidianos de la comunidad sin jornadas establecidas, por ejemplo, mediante la venta de productos de catálogos.
2. Las mujeres que realizan trabajo como una extensión de las actividades domésticas y de cuidado, por ejemplo, la preparación de alimentos para auto-consumo y para la venta.

3. Las mujeres que, aunque se emplean, no se conciben como fuerza laboral porque realizan actividades de baja remuneración y escasa valoración social.

Hasta aquí se ha comparado la participación de mujeres y hombres. En adelante se analiza únicamente la población de mujeres, quienes son las principales responsables del trabajo de cuidado.

De acuerdo con la Elcos 2012, del total de 3,334,958 mujeres de 14 a 70 años,⁹ 1,315,600 declaran realizar labores de cuidado, representan 39.4%¹⁰ del total (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Mujeres de 14 a 70 años con actividades de cuidado en el hogar por condición de actividad, Ciudad de México, 2012

Población según condición de actividad	Mujeres	%	¿Es cuidadora?			
			Sí	%	No	%
Ocupada	1 852 074	55.5	641 349	48.7	1 210 725	60.0
Desocupada	103 446	3.1	40 684	3.1	62 762	3.1
No Económicamente Activa	1 379 438	41.4	633 567	48.2	745 871	36.9
Total	3 334 958	100.0	1 315 600	100.0	2 019 358	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Elcos 2012.

A partir del cuadro se puede observar que de la proporción de mujeres que declaran desarrollar labores de cuidado, aproximadamente la mitad es parte de la PEA y la otra mitad de la PNEA. Hasta ahora se ha señalado únicamente a las personas que cuidan directamente; sin embargo, la Elcos 2012 incluye preguntas

⁹ Es importante señalar que la ELCOS sólo trabaja con información de la población de mujeres de 14 a 70 años, dejando fuera a 6% de la población de mujeres adultas (mayores de 71 años).

¹⁰ Este dato no aparece en el cuadro y corresponde al total de la población que cuida entre el total de mujeres de 14 a 70 años.

sobre lo que en la visión alternativa de la economía se denomina *cuidado indirecto*, relativo a los trabajos domésticos, y que la Elcos refiere como población que realiza quehaceres en el hogar.

Cuadro 6. Mujeres de 14 a 70 años que realizan quehaceres en el hogar, por condición de actividad, Ciudad de México, 2012

Población según condición de actividad	Mujeres	¿Realiza quehaceres en el hogar?			
		Sí	%	No	%
Ocupada	1 852 074	1 638 971	88.5	213 103	11.5
Desocupada	103 446	93 962	90.8	9 484	9.2
No Económicamente Activa	1 377 247	1 273 490	92.5	103 757	7.5
Total	3 332 767	3 006 423	90.2	326 344	9.8

Nota: se incluyen en la PNEA 2 191 mujeres (0.2%) que no respondieron a la pregunta.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Elcos 2012.

El cuadro 6 de lectura horizontal, muestra que el 90% de las mujeres de 14 años a 70 años, en todas sus condiciones de actividad, ocupadas, desocupadas o declaradas PNEA, realizan quehaceres del hogar. Esto significa que la casi totalidad de las mujeres declara realizar labores de cuidado indirecto. Además, si se asume, como en el presente documento, que tanto cuidar como hacer quehaceres domésticos son trabajos de cuidado, queda de manifiesto la carga de trabajo que enfrentan las mujeres y que se trata de labores de cuidado indispensables para que las personas puedan desarrollarse, vivir en sociedad e insertarse en el mercado laboral.

Dado que desde la mirada alternativa de la economía, el trabajo de cuidado forma parte de la estructura de organización de la sociedad, no es posible asumir que sólo 50% de las mujeres son económicamente activas; con base en los datos de la Elco se ve que 92% de las mujeres que se declaran PNEA, de hecho realizan trabajo doméstico y labores de cuidado indirecto. Los estudios en ese

campo actualmente señalan que se dedican más horas al trabajo doméstico y del cuidado no remunerado y necesario para la reproducción social, que al trabajo remunerado (Picchio, 2015).

Cuadro 7. Mujeres de 14 a 70 años que realizan quehaceres y actividades de cuidado en el hogar por condición de actividad, Ciudad de México, 2012

Población según condición de actividad	Mujeres	¿Realiza quehaceres en el hogar y es cuidadora?			
		Sí	%	No	%
Ocupada	641 349	613 740	96.0	27 609	4.0
Desocupada	40 684	37 388	92.0	3 296	8.0
No Económicamente Activa	633 567	616 018	97.0	17 549	3.0
Total	1 315 600	1 267 146	96.3	48 454	3.7

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Elcos 2012.

El cuadro 7 cuantifica a las mujeres cuidadoras que además, realizan quehaceres domésticos. El hecho de que 96% del total de mujeres que declaran cuidar, realicen además quehaceres dentro del hogar, significa que prácticamente todas las mujeres que cuidan hacen también trabajos de cuidado indirecto.

Es importante señalar que 96% de las mujeres ocupadas declaran cuidar y hacer quehaceres domésticos, lo que significa que además de su participación en el mercado laboral generando ingresos, realizan las labores necesarias para el hogar funcione. Las mujeres principalmente, son quienes hacen un sin número de arreglos para tener presencia en el mercado laboral y simultáneamente seguir cuidando a su grupo familiar.

El mercado laboral en muchos casos, impone a las mujeres obstáculos que les impiden acceso pleno, ya que no considera las dinámicas sociales necesarias para el sostenimiento de la vida, ni toma en cuenta que muchas mujeres forman parte de grupos familiares donde hay personas que requieren de cuidados. Esto

coloca a las mujeres en situaciones de desventaja frente a los varones, dado que las labores de cuidado no se distribuyen de manera equitativa.

Con base en la Elcos es posible conocer cuántas mujeres tienen hijos en etapa de cuidados, así como las condiciones en las que se encuentran. Del total de 3334958 mujeres de entre 14 y 70 años que viven en la Ciudad de México, 41% tienen hijos de cero a 15 años, lo que representa una cifra total de 1392433 (cuadro 8).

Cuadro 8. Mujeres de 14 a 70 años por condición de actividad con descendientes, distribuidas por grupos de edad de las hijas o hijos menores de 15 años, Ciudad de México, 2012

Población según condición de actividad	Mujeres	Con hijas(os) de 0 a 5 años	%	Con hijas(os) de 6 a 14 años	%	Con hijas(os) de 0 a 14 años¹	%
Ocupada	699 708	183 891	26.3	380 092	54.3	135 725	19.4
Desocupada	41 904	13 382	31.9	19 535	46.6	8 987	21.4
No Económicamente Activa	650 821	163 037	25.1	317 616	48.8	170 168	26.1
Total	1 392 433	360 310	25.9	717 243	51.5	314 880	22.6

Nota: Con al menos una hija(o) de 0 a 5 años y una hija(o) de 6 a 14 años (mínimo una o uno de cada grupo).
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Elcos 2012.

De las mujeres que tienen hijos de cero a 14 años y se declaran ocupadas, 26% tienen infantes menores a cinco años y son probablemente, quienes se enfrentan a mayores dificultades por la intensidad y frecuencia de cuidados requeridos.

Situación similar viven las mujeres que se declaran ocupadas y con hijos de seis a 14 años (54% de ese grupo de madres) que aún requieren de cuidado. Es de suponer que las mujeres que simultáneamente tienen hijos de cero a cinco años y de seis a 14 (19%) se enfrentan a una mayor dificultad para solucionar el cuidado de por lo menos dos dependientes.

Resalta también la cantidad de mujeres que se declaran como PNEA con hijos de cero a 14 años; su cifra asciende a 650 821 mujeres. Se puede suponer que las

dificultades para garantizar el cuidado de dependientes, da por resultado que muchas mujeres no participen en el mercado laboral. De ahí, se puede asumir que contar con espacios públicos de cuidado podría facilitar el aumento del número de mujeres integradas al mercado laboral; difícilmente podrán acceder sin antes garantizar el cuidado de sus hijos.

Se dice teóricamente y la información presentada comprueba que el trabajo de cuidados de las mujeres determina su inserción al mercado laboral. Esta situación deriva en que las mujeres obtienen mayormente empleos considerados de menor calidad, están sobrerrepresentadas en los empleos de menores salarios (cuadro 9), tienen escasas o nulas prestaciones de seguridad social, crédito de vivienda o servicios de guardería, ni pensión al final de su vida laboral (Espino, 2012), entre otras características.

Cuadro 9. Mujeres de 14 a 70 años por rango de ingreso en salarios mínimos que realizan quehaceres y actividades de cuidado en el hogar, Ciudad de México, 2012

Rango de ingreso en salarios mínimos	Mujeres	¿Realiza quehaceres en el hogar y es cuidadora?			
		Sí	%	No	%
Un salario	89 353	87 795	98.0	1 558	2.0
Dos salarios	217 207	210 958	97.0	6 249	3.0
Tres salarios	90 389	86 590	96.0	3 799	4.0
Cuatro salarios	56 144	54 300	97.0	1 844	3.0
Cinco o más salarios	134 808	128 208	95.0	6 600	5.0
No reporta ingresos	727 699	699 295	96.0	28 404	4.0
Total	1 315 600	1 267 146	96.3	48 454	3.7

Nota: salario mínimo mensual del año 2012 equivalente a 1 870 pesos, calculado a partir de datos de la STPS.
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Elcos 2012.

La situación laboral de las mujeres tiene un efecto extendido, porque no sólo las afecta a ellas, sino a su grupo familiar y a la sociedad en conjunto, pues

determina el bienestar de una nación. Las mujeres participan en el mercado laboral en condiciones de desventaja:

La inserción económica está asociada con procesos de restructuración económica y flexibilización en el mercado de trabajo abriendo nuevas oportunidades de empleo para la población femenina, aunque una parte importante de esta inserción se acompaña de precariedad laboral (García y Oliveira, 2006).

Por otra parte, el acceso de las mujeres al mercado laboral no elimina *per se* las brechas de desigualdad respecto de los hombres, ya que existe una desigualdad estructural, básica, que asigna a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que determina y compromete seriamente su desarrollo en el mercado laboral.

Ante el deterioro de las condiciones laborales, la presencia de las mujeres casadas o unidas en el mercado de trabajo es cada vez más importante en la manutención de sus familias, pero la participación económica de aquellas se enmarca en un contexto de segregación ocupacional y discriminación laboral por sexo, lo que las afecta, al igual que las desigualdades que aún persisten en la división sexual del trabajo dentro de las familias (García, Blanco y Pacheco, 1999).

La visión alternativa de la economía señala como foco rojo la carga desproporcionada en tiempo, energía y esfuerzo que recae sobre las mujeres en el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado y la aún incipiente participación de los hombres para realizar estas actividades.

Las mujeres no sólo se encargan de personas dependientes, sino también de personas productivas, con plena independencia y autonomía. En ese sentido, la *dependencia* es relativa, y parecería más pertinente hablar de la interdependencia, propia de la condición humana en el sentido de que todas las personas tienen derecho a cuidar y ser cuidadas; el problema está en que se exige a las

mujeres este trabajo casi en exclusiva, y hasta ahora, el diseño de políticas públicas está hecho fundamentalmente bajo esa lógica (Esquivel, 2011a).

Corresponsabilidad en el cuidado del Estado y del Gobierno de la Ciudad de México e instituciones privadas

Frente a la situación descrita en la sección anterior, y teniendo presente la mirada alternativa de organización económica y social, es necesario conocer la respuesta que los otros agentes –el Estado y el mercado– dan a la sociedad para atender los requerimientos de cuidado, toda vez que éstos son pilares en la generación de bienestar y es importante visibilizar su participación, porque cuando uno de los agentes económicos no asume su responsabilidad, los otros agentes tienen que cubrirlo, ya que se trata de actividades para el sostenimiento de la vida humana y son irrenunciables.

En el modelo actual en el que la economía mexicana se encuentra inserta, el agente económico denominado *mercado* –o empresas–, es decir, lo que corresponde al sector *privado* de la economía, cuenta con una participación muy escasa en la responsabilidad de generar bienestar, hace poco y cuando lo hace, es en busca de beneficio. En este sector existen pocos espacios de cuidado: para infantes de cero a cinco años, hay guarderías de paga, además de las guarderías que pudiesen tener las empresas; para las niñas y niños de seis a 14 años, hay escuelas primarias y secundarias; para las personas con alguna discapacidad hay algunos centros de atención de paga y también existen asilos privados para las personas adultas mayores.

Ahora bien, es preciso recordar que la atención que requiere cada grupo de personas es diferente dependiendo de su edad y condición. Así, en orden de demandas de cuidado, se presenta primero información sobre los espacios de cuidado infantil para niños de cero a cinco años que existen en la Ciudad de México y que son atendidos por el sistema de seguridad social, el sistema educativo, la Secretaría de Desarrollo Social y en algunos casos las demarcaciones territoriales. Se ofrece también, cuando la hay, información correspondiente a los espacios que proporciona el sector privado.

El segundo grupo en orden de demanda son los niños y adolescentes de seis a 14 años que requieren un cuidado diferente al del primer grupo. Este

grupo asiste a las escuelas, que son espacios para desarrollar sus conocimientos y habilidades, más que espacios de cuidado propiamente dicho. Lo que se busca conocer en este caso, es si las escuelas, además de cumplir con su misión de procurar el desarrollo de conocimientos y habilidades, cuentan con servicios para que niños y jóvenes permanezcan en el establecimiento escolar más tiempo diario que el reglamentario, permitiendo que sus madres, padres o tutores realicen otras actividades laborales, profesionales, de estudio y/o de esparcimiento. Esto demostraría el grado de corresponsabilidad del Estado y del mercado en la atención de este grupo de población en horarios extraescolares.

El tercer grupo corresponde al de las personas adultas mayores de 75 años, que también requieren cuidados diferenciados, al margen de su condición productiva y de autosuficiencia. Se busca señalar los servicios de cuidado para este grupo de población otorgados por el Estado y el mercado, en el caso de existir y poder contar con la información.

Por último, el cuarto grupo es de las personas con alguna discapacidad o limitación permanente que requieren atención continua. Aquí se busca conocer los espacios que el Estado otorga para el cuidado de día o permanente, de esta población en el caso también, de existir y poder contar con información.

Cabe mencionar que la insuficiencia de información así como su heterogeneidad –por ejemplo, el hecho de que los servicios de cuidado tienen nombres y formas diferentes dependiendo de la instancia que los procura– fue uno de los varios obstáculos encontrados en la realización de esta investigación y que se detallan en el Anexo 3.

Espacios de cuidado para la primera infancia

A continuación se presentan las características generales de los servicios de cuidado de infantes de cero a cinco años proporcionados en la Ciudad de México por las tres instancias: la seguridad social, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Desarrollo Social (cuadro 10).

Cuadro 10. Programas de cuidado infantil (o a cinco años de edad), Ciudad de México

Servicios de cuidado infantil de la seguridad social					
Espacio de cuidado	Objetivo	Edades que recibe	Horario de atención	Cuotas	Acceso a mujeres y/u hombres
Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	El servicio de guardería deberá incluir, el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las personas aseguradas.	De 43 días a cuatro años de edad	Los servicios de guardería se prestarán durante la jornada de trabajo de la asegurada (o)	Servicio gratuito	Mujer trabajadora, trabajador viudo o divorciado o que tenga la custodia de sus hijas (os) y se podrá extender a las (os) aseguradas (os) que ejerzan la patria potestad y la custodia de una persona menor de edad.
		Infantes con discapacidad leve o no dependiente y con discapacidad moderada			
Denominado Guardería					
Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	Brindar formación integral enmarcada en un sistema inclusivo e igualitario, que salguarde en todo momento el interés superior de las niñas y los niños.	Lactantes: 60 días a un año seis meses y veintinueve días	No especificado	Costo unitario anual según prestaciones. Se cubren el cien por ciento de cuota si cumple seis años antes de terminar el ciclo.	Madres trabajadoras y por excepción, padres trabajadores que tengan la exclusividad de la custodia de hijas e hijos
		Maternales: 1 año 7 meses hasta 2 años once meses y veintinueve días			
		Preescolares: tres años a seis años o hasta que concluyan el Ciclo de Servicio			
		Infantes con discapacidad			
Denominado: Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI)					

Servicios de cuidado infantil de la seguridad social					
Espacio de cuidado	Objetivo	Edades que recibe	Horario de atención	Cuotas	Acceso a mujeres y/u hombres
Servicio Educativo Asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (Cendidel)	Garantizar los servicios educativo-asistenciales a todas las niñas y niños en edades de 45 días a cinco años 11 meses, preferentemente las hijas e hijos de madres, padres o tutores(as) que trabajan	Modalidad escolarizada:	Funcionan de 8:00 a.m. a 3:00 p.m., con posibilidad de horario ampliado	Se aplican cuotas: I. Por concepto de inscripción y reinscripción (anual) II. Por concepto de material didáctico, en dinero o en especie, conforme lo determine la Autoridad Delegacional (anual)	Para toda la población, pero da preferencia a madres, padres o tutores (as) que trabajan
		a) Cendi: de 45 días a 2 años 11 meses			
		b) CADI: de 45 días a cinco años 11 meses			
		Modalidad semiescolarizada:			
Se denominan:		CEI: de 45 días a 2 años 11 meses			
Centro de Desarrollo Infantil (Cendi)		Educación preeescolar: Cendi y jardines de niños: tres a cinco años 11 meses.		III. Por concepto de alimentación (mensual)	
Centro Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI)		<i>Nota: se ofrece en los sistemas público y privado</i>			
Centro de Atención Infantil Comunitario (CAIC)		CAIC: dos a cinco años 11 meses			
Centros de Educación Inicial (CEI)					
Guardería					
Estancia Infantil					
Jardín de Niños					

Servicios de cuidado infantil de la seguridad social					
Espacio de cuidado	Objetivo	Edades que recibe	Horario de atención	Cuotas	Acceso a mujeres y/u hombres
Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras, dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social	Dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian	De uno hasta tres años 11 meses	No especificado	Aportación mensual que cubra la diferencia entre el apoyo que le otorga el Gobierno Federal y la cuota que fije la persona responsable de la estancia Infantil.	Madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian y que no tienen acceso a otros sistemas de seguridad social.
		Infantes con alguna discapacidad entre uno y cinco años 11 meses			
Se denominan: Estancias Infantiles					

Fuente: Elaboración propia en base a Reglas de Operación, Reglamentos o Normas Generales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, *Gaceta Oficial de Gobierno del Distrito Federal* y en las páginas web de las dependencias.

El marco jurídico que rige los diversos espacios de cuidado es, en su mayor parte, de carácter federal.¹¹ En el ámbito de la Ciudad de México se cuenta con la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil del Distrito Federal, expedida por la Asamblea Legislativa en el año 2011, y con la que se busca regular los sistemas observados en los centros de cuidado infantil existentes en la ciudad. Se trata de un esfuerzo normativo relevante que permitiría dar un piso de calidad y homogeneidad a los distintos sistemas que confluyen en la ciudad, sin embargo no ha sido reglamentada.¹²

A continuación se presenta la operación de cada uno de estos sistemas con relación al cuidado de la primera infancia.

¹¹ Ver anexo 4: Marco jurídico de los diversos espacios de cuidado.

¹² Distintos actores vinculados al proceso señalan que debe repensarse la distribución de funciones así como el papel de las distintas secretarías e instituciones locales.

Servicios de cuidado infantil otorgados por seguridad social IMSS e ISSSTE

El artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo establece que los servicios de guardería se prestarán a través del Instituto Mexicano del Seguro Social. En este sentido, se puede afirmar que el Estado mexicano reconoce la trascendencia de los servicios de cuidado infantil para el cumplimiento de los derechos laborales de las mujeres, y también, que comprende estos servicios como una pieza de la política laboral y de seguridad social.

Aun así, los servicios de cuidado en las guarderías del IMSS están lejos de ser universales. Es importante apuntar que el primer obstáculo para acceder a dichos servicios tiene que ver con la segmentación de la seguridad social, especialmente su vinculación al estatus de empleo formal, lo que deja sin cobertura a las mujeres trabajadoras que se desempeñan en el mercado informal.

Las madres trabajadoras derechohabientes del IMSS y las que laboran en las instituciones gubernamentales derechohabientes del ISSSTE, cuentan con guarderías y estancias infantiles que ofrecen servicios de educación inicial y preescolar como parte de los mecanismos de protección social. El derecho a espacio de cuidado es exclusivamente para mujeres titulares de la derechohabiencia. El cuadro 11 muestra que 47% de mujeres en edad reproductiva de la Ciudad de México cuentan con derechohabiencia del IMSS, ISSSTE, Pemex o instancias correspondientes del Ejército Mexicano.

Cabe señalar que cuando el titular de la derechohabiencia es varón, puede incorporar al sistema de salud a sus familiares dependientes, mas esta incorporación no incluye los servicios de guardería; esto implica que la concepción de este derecho se basa en la idea del varón como proveedor que no requiere servicios de cuidado para su descendencia ya que cuenta con una mujer que realiza dichas labores. Pero la realidad es otra: las mujeres están inmersas en el mercado laboral, con un cambio notorio a nivel social, mientras las instituciones de seguridad social siguen sin cambiar, asumiendo que las responsabilidades del cuidado se deben realizar al interior de los hogares y generalmente por mujeres. (Ver el Anexo 5 para mujeres derechohabientes por delegación.)

Cuadro 11. Mujeres de 15 a 49 años por grupos quinquenales de edad y total de derechohabientes por tipo de institución de seguridad social, Ciudad de México, 2015

Grupo por edad	Mujeres	Mujeres afiliadas				
		Total	IMSS	ISSSTE	ISSSTE estatal	Pemex Defensa o Marina
15-19	363 806	156 374	114 001	38 314	429	3 630
20-24	384 950	155 431	124 863	26 366	349	3 853
25-29	377 566	169 523	134 660	30 519	399	3 945
30-34	370 420	178 758	134 966	38 921	525	4 346
35-39	384 256	192 622	138 464	49 485	515	4 158
40-44	337 847	175 427	118 505	52 720	561	3 641
45-49	302 479	165 536	106 756	54 529	527	3 724
Total	2 521 324	1 193 671	872 215	290 854	3 305	27 297

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

De acuerdo con la Elcos 2012, las mujeres que responden contar con prestación de guardería son menos del 25% (cuadro 12) de quienes forman parte de la población ocupada.

Cuadro 12. Mujeres ocupadas que cuentan con servicio de guardería, Ciudad de México, 2012

¿Tiene guardería?	Población	%
Sí	457 546	24.7
No	863 085	46.6
No sabe	4 880	0.3
No reporta	526 563	28.4
Total	1 852 074	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Elcos, 2012.

Las guarderías del IMSS se gestionan de manera directa por la institución y de forma indirecta a través de la subrogación de los servicios a particulares. El servicio es para los hijos de las trabajadoras afiliadas al instituto (cuadro 13).

El ISSSTE, por su parte, cuenta con las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil gestionadas directamente por el instituto o subrogadas a particulares. El servicio es para los hijos de las trabajadoras afiliadas al instituto (cuadro 13).

En el año 2014, en la Ciudad de México, el IMSS contaba con 129 guarderías (de prestación directa e indirecta), donde se atendía a poco más de 19 000 niñas y niños. Por su parte, el ISSSTE tenía 46 centros EBDI y atendía a poco más de 5000 infantes. Es decir, en las instituciones de seguridad social se atiende a cerca de 24 000 niñas y niños. (cuadro 13).

Es preciso notar que los datos públicos disponibles presentan información muy diferente. La estadística de derechohabiente muestra que casi la mitad de las mujeres, 47.3%, en edad reproductiva cuenta con algún tipo de servicio (cuadro 11). En tanto, en la Elcos sólo el 25% de las mujeres que responden, indican contar con servicio de guardería (cuadro 12). Por su parte, la consulta de espacios de cuidado existentes, arroja un número de espacios de cuidado todavía menor (cuadro 13).

Cuadro 13. Espacios de cuidado y número de menores que atienden, Ciudad de México, 2014

Institución	Espacios de cuidado	Niñas y niños
IMSS	129	19 000
ISSSTE	46	5 000

Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS y el ISSSTE, 2015.

Servicios de cuidado infantil regulados por la Secretaría de Educación Pública

En el año 2002 el Congreso de la Unión aprobó la reforma al artículo tercero de la Constitución, que incorporó la obligatoriedad de la educación preescolar. La educación preescolar en la Ciudad de México depende del gobierno federal, y su

diseño busca la atención integral de infantes a través de la prestación de servicios educativos, de salud y de asistencia social.

En el caso de la educación preescolar inicial, en el ciclo escolar 2014-2015 se registran 573 centros escolares que atienden a 26 240 niños, de los cuales 17 294 se encuentran en 414 escuelas de carácter público y 8 946 en 159 centros escolares particulares, según la información proporcionada por la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF, 2015) (cuadro 14).

Cuadro 14. Sistemas de atención a población infantil inscritos en la Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México, 2014

Sistema de atención	Niñas	Niños	Total	Establecimientos
Preescolar inicial global	n.d.	n.d.	26 240	573
Federal	n.d.	n.d.	17 294	414
Particular	n.d.	n.d.	8 946	159
Preescolar general global	146 729	149 686	296 053	3 207
Federal	103 399	105 271	208 670	1 067
Particular	43 149	44 234	87 383	2 140

n.d.: no disponible.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF), 2015.

La mayor fortaleza de los servicios de cuidado infantil ofrecidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) se refiere al carácter integral de su diseño y oferta; especialmente en los Centros de Desarrollo Infantil (Cendi) y en los jardines de niños, se busca incorporar servicios educativos, nutricionales, de salud y asistencia social, que fortalecen el desarrollo pleno de los niños y reducen la carga de trabajo y gasto para las familias. Cabe señalar que las guarderías, tanto del IMSS como del ISSSTE, se encuentran adscritas al sistema educativo establecido por la SEP.

Por otro lado, en la educación preescolar general, en el ciclo escolar 2014-2015 se registran 3 207 centros escolares de nivel preescolar general y atienden a 296 053 niños. (cuadro 14).

Es interesante notar que de los espacios de cuidado infantil, 1067 son de carácter público y atienden a 208 670 infantes, mientras 2140 particulares atienden a 87 383 niños. Resulta evidente la desproporción que existe entre el número de escuelas públicas y privadas así como la población que cada sector atiende: 33% de las escuelas de preescolar general en la Ciudad de México son de carácter público y atienden a 70% de los niños inscritos (AFSEDF, 2015), en tanto que 67% de la oferta de espacios de cuidado en el nivel de educación preescolar es de carácter privado y atiende al 30% de la población. Esto implica legislación, reglamentación, supervisión y evaluación por parte de la institución responsable en la Ciudad de México.

Servicios de cuidado infantil de la Secretaría de Desarrollo Social

Se asume que en reconocimiento a la insuficiencia de espacios de cuidado, proporcionados por el sistema de seguridad social y por la SEP tanto en el ámbito nacional como en la Ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cuenta también con un programa de estancias infantiles.

Las estancias infantiles buscan contribuir a la ampliación de los esquemas de seguridad social para madres que trabajan, buscan empleo o estudian y para padres solos, mediante apoyos que hagan accesibles los servicios de cuidado y atención infantil. Son espacios dedicados al cuidado y atención infantil habilitados por particulares capacitadas por el DIF nacional y la Sedesol¹³. Esta capacitación se compone de algunos temas relacionados con la operación de las estancias infantiles. A diferencia de los demás sistemas de cuidado infantil, las estancias reguladas por la Sedesol no están normadas por el sistema de educación preescolar de la SEP.

En el año 2014, en la Ciudad de México había 609 estancias infantiles que daban atención a 16,891 niñas y niños. En el cuadro 15 se presenta la información del total de los servicios de cuidado infantil que se otorgan en la Ciudad de México.

¹³ Para la apertura de una estancia infantil se requiere de una persona responsable y una persona asistente por cada ocho niñas y/o niños. El financiamiento de las EI se realiza a través de aportaciones que la Sedesol entrega directamente a la persona responsable, con un monto de hasta 900 pesos por niña o niño inscrito y de hasta 1800 pesos para niñas y niños con alguna discapacidad.

Cuadro 15. Espacios de cuidado infantil, número de establecimientos y menores atendidos, Ciudad de México, 2014

Sistema de Atención	Número de establecimientos	Niñas(os) atendidos
Preescolar inicial	573	26 240
Preescolar general	3 207	296 053
Estancias infantiles ¹	609	16 981
Total	4 389	339 274

Nota: Inscritos hasta diciembre de 2014.
Fuente: Elaboración propia con datos de AFSEDF y Sedesol, 2015.

Como se puede ver en el cuadro 15, la capital del país dispone de un total de 4389 establecimientos donde se atiende a 339 274 preescolares de entre cero y cinco años.

Para conocer los principales programas que operan en la Ciudad de México, así como sus diferencias en cuanto a funcionamiento y servicios, se puede consultar el Anexo 6 (Características de los diferentes espacios de cuidado que existen en la Ciudad de México), que contiene información sobre:

1. Reglas de operación del programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
2. Reglamento de los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
3. Servicio de guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
4. Normas generales para la prestación de servicio educativo asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (Cendidel)
5. Análisis de las reglas de operación del programa centros de desarrollo infantil (Cendi). Delegación Iztapalapa
6. Análisis de las reglas de operación del programa centros de desarrollo infantil (Cendi). Delegación Cuauhtémoc

Para ampliar la información de los programas mencionados para infantes de cero a cinco años, se puede revisar el Anexo 7, que resume el análisis realizado a los programas de los servicios de cuidado en la Ciudad de México.

Una primera evaluación de la corresponsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México en servicios de cuidado infantil

De acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015), en la Ciudad de México viven 660 916 infantes de entre cero y cinco años. Si se cruza esto con los datos ya señalados sobre los 339 274 espacios disponibles para infantes entre cero y cinco años (cuadro 15), se puede dimensionar la demanda insatisfecha: sólo 51% de los niños menores de cinco años acuden a un espacio de cuidado especializado.

Llama la atención que existan más estancias infantiles que guarderías del sistema de seguridad social.

Como se muestra en el cuadro 16, en el ámbito delegacional, sólo 51% de los infantes de entre cero y cinco años están incorporados a un sistema de cuidados infantiles. Los datos evidencian, además, que la capacidad de atención entre las distintas delegaciones es muy dispar, Benito Juárez y Miguel Hidalgo son las de mayor cobertura (74.4% y 77.6%, respectivamente), e Iztapalapa y Milpa Alta las más rezagadas (39.4 y 40.2).

Este escenario de los sistemas de cuidado da una imagen polarizada de la Ciudad de México, hace visible que las delegaciones Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco se encuentran por debajo de la cobertura media local.

Se infiere que 49% de esta población infantil de la Ciudad de México no dispone de un espacio de cuidado en la Ciudad de México, lo más probable es que estos infantes menores de cinco años estén en sus hogares, recibiendo los cuidados de sus madres u otras mujeres cercanas. El cuidado de la población infantil, especialmente infantes de cero a cinco años, es un proceso que involucra prioritariamente el desarrollo pleno tanto de la infancia como de las personas

responsables de su cuidado, quienes tradicionalmente han sido las mujeres. Relaciona la capacidad de la sociedad y del Estado para generar mecanismos que permitan atender y cuidar de forma colectiva a las personas que lo requieren, fortaleciendo la solidaridad y el sentido de pertenencia a la comunidad. En este sentido se debe comprender que la existencia de espacios de cuidado suficientes, tiene implicaciones tanto en la vida productiva y desarrollo económico del país, como en el fortalecimiento del tejido social y de la democracia.

Cuadro 16. Número de espacios de cuidados para infantes de cero a cinco años y tasa de cobertura por delegación, Ciudad de México, 2015

Delegación	Población de 0 a 5 años	Espacios de cuidados	Tasa de cobertura delegacional (%)
Álvaro Obregón	55 434	25 758	46.5
Azcapotzalco	25 643	17 320	67.5
Benito Juárez	21 678	16 125	74.4
Coyoacán	34 785	23 375	67.2
Cuajimalpa de Morelos	17 678	10 122	57.3
Cuauhtémoc	33 743	23 089	68.4
Gustavo A. Madero	85 764	43 848	51.1
Iztacalco	26 107	15 400	59.0
Iztapalapa	153 596	60 454	39.4
La Magdalena Contreras	19 475	9 128	46.9
Miguel Hidalgo	23 167	17 988	77.6
Milpa Alta	13 728	5 525	40.2
Tláhuac	30 561	14 958	48.9
Tlalpan	52 791	24 294	46.0
Venustiano Carranza	30 006	16 998	56.6
Xochimilco	36 760	15 732	42.8
Total	660 916	340 114	51.5

Fuente: elaboración propia con datos de AFSEDF y Sedesol, 2015.

Los servicios de cuidado infantil deben conciliar el derecho a la educación y al desarrollo cognitivo, social y emocional de niñas y niños, con el derecho de las mujeres a progresar laboral, profesional y personalmente, mediante la redistribución del trabajo de cuidado que han asumido históricamente, en detrimento de sus derechos y capacidades. Es decir, los servicios de cuidado infantil deben proveer oportunidades a los infantes para su desarrollo pleno y a las mujeres, la posibilidad de reducir las cargas de trabajo de cuidado no remunerado que les permita, si así lo desean, incorporarse de forma más eficiente al mercado de trabajo, así como lograr un desarrollo personal pleno.

Un sistema de cuidados no tiene por qué elegir entre el bienestar de las madres o la población infantil, por el contrario, debe ser una verdadera pieza de conciliación que garantice el desarrollo pleno y el ejercicio de los derechos de la población.

Se esperaría que todos los infantes pudieran, si tal es el deseo o la necesidad de la madre, padre o tutor, acceder a un sistema de cuidado infantil; sin embargo, como se puede constatar, el Gobierno de la Ciudad de México tiene un gran déficit en el cumplimiento de sus obligaciones de corresponsabilidad en el cuidado. Los servicios de cuidado para infantes en la Ciudad de México son insuficientes, y aun cuando participan en la creación de oferta, el sistema de seguridad social, el sistema educativo, la asistencia social y las demarcaciones territoriales en algunos casos, sólo cubren el 51% del grupo poblacional objetivo.

Como ya se ha señalado, el modelo de seguridad social mexicano produce fenómenos de segmentación y exclusión, especialmente entre los sectores que se encuentran fuera del empleo formal. El sistema mexicano puede ubicarse como un elemento del paradigma corporativo o conservador, con instituciones sociales segmentadas, derechos basados en el estatus formal del trabajador y con fuertes problemas de integración social (Barba, 2005); es así que el modelo de seguridad social mexicano al segmentar el acceso al bienestar, desplaza responsabilidades del Estado al mercado y a las familias, especialmente a las mujeres, que asumen la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

La mayor parte de la población trabajadora mexicana no cuenta con servicios de seguridad social; sin embargo, la dimensión del sistema educativo nacional y su carácter universal cubre un poco la segmentación producida por la seguridad social asociada al empleo formal. Aun así, se observa que no tiene el nivel de cobertura necesario y deseable.

Una lectura global de la oferta de servicios revela una gran dispersión de los sistemas de cuidado infantil. El mayor número de estancias infantiles en comparación con las guarderías del sistema de seguridad social, es un síntoma de las políticas de protección social que han prevalecido en las últimas décadas, mismas que no apuntan a universalizar el acceso y la calidad de los servicios sociales, sino que profundizan la segmentación y producen sistemas que si bien atienden a la población fuera del mercado laboral formal, aplican servicios de menor calidad y medianamente subsidiados. En este sentido, es indispensable redoblar los esfuerzos para atender a los sectores más rezagados: es indispensable que la capital del país se desarrolle de forma más igualitaria y que los servicios de educación y cuidado constituyan verdaderas herramientas para disminuir las brechas de desigualdad.

Se requiere homogeneizar los servicios de cuidado para que todos los niños tengan acceso a la misma calidad de atención. Además, en lo que se refiere a los horarios de atención y a los servicios de alimentación y salud, es necesario hacerlos concomitantes con la dinámica laboral de las mujeres, pero también es necesario pensar en mecanismos que fortalezcan la participación de las empresas en el desarrollo de sistemas de cuidado infantil *ad hoc* para quienes laboran en sus instituciones.

Se puede decir, en síntesis, que los espacios de cuidado infantil para la población menor de seis años que operan en la Ciudad de México cubren parcialmente la demanda de servicios de cuidado y que su impacto no se limita al provecho que obtienen las niñas y los niños que acuden a ellos, también tiene un efecto sobre la población adulta, en particular sobre las mujeres, al facilitar o entorpecer su acceso y permanencia en el mercado laboral.

Contar con estos espacios contribuye a disminuir la desigualdad entre mujeres y hombres. Los servicios de cuidado infantil generan un beneficio extendido a

las mujeres, porque son una medida que fortalece sus capacidades al liberarlas de tiempo que usualmente dedican al trabajo doméstico y del cuidado no remunerado.

En algunos casos se señala que es un servicio dirigido a madres, padres y tutores. En otros, se otorga la prestación a los hombres siempre y cuando demuestren que no tienen pareja y disfrutan la custodia de los hijos. Hay que hacer notar, sin embargo, que incluir a los padres trabajadores como usuarios del servicio es una medida que beneficia de manera indirecta a las madres, al disminuir el tiempo que invierten en labores de cuidado, lo que significa que no todas las acciones para la igualdad de género tienen que ir dirigidas a las mujeres. Este lineamiento está acorde con las recomendaciones de los marcos internacionales de garantía de derechos de las mujeres, que instan a los Estados parte (México entre ellos) a poner en práctica todas las disposiciones necesarias para que los hombres tengan mayor participación en el cuidado y atención de los hijos, como una medida para la igualdad de género.

Es evidente que los sistemas de cuidado infantil son una demanda histórica de las mujeres trabajadoras y el gobierno de la Ciudad de México le ha dado respuesta de manera intermitente. Sin embargo, las diversas experiencias de organización social y los esfuerzos de instituciones relacionados con el cuidado y atención a infantes, como los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (ver Anexo 9), podrían funcionar como verdaderos activos, que deben aprovecharse para construir un sistema de cuidado infantil local que verdaderamente de respuesta a la creciente demanda y procure el desarrollo cognitivo y emocional de los ciudadanos desde la primera infancia.

Espacios de cuidado de niñas, niños y adolescentes de seis a 14 años

El grupo de niñas, niños y adolescentes de seis a 14 años asciende a 1 119 056 personas (cuadro 2). Es difícil encontrar información por grado educativo, de ahí que el cuadro 17 se limita a mostrar que en la Ciudad de México el número de estudiantes de primaria y secundaria es de 1 329 843. Es probable que la oferta escolar esté cubierta, lo que significaría que este grupo de población cuenta con un espacio educativo dentro de los horarios establecidos.

Cuadro 17. Espacios de cuidado de niñas, niños y adolescentes de seis a 14 años, Ciudad de México, 2014

Nivel escolar	Sostenimiento	Número de escuelas	Total de alumnas(os)
Primaria	Total	3 139	878 101
	Federal	2 011	707 350
	Particular	1 128	170 751
Secundaria general	Total	992	312 783
	Federal	537	250 160
	Particular	455	62 623
Secundaria técnica	Total	255	138 959
	Federal	208	132 097
	Particular	47	6 862
Total		4 386	1 329 843

En cuanto a los espacios de cuidado en horarios extraescolares se cuenta con sendos programas de horarios escolares extendidos, auspiciados por la Secretaría de Educación Pública federal y por la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México, este último denominado SaludArte.

Programa nacional de escuelas de tiempo completo¹⁴

El Programa Escuelas de Tiempo Completo, del gobierno federal, tiene incidencia en la Ciudad de México. Está contemplado desde la estrategia 12.1 (objetivo 12, eje 3: igualdad de oportunidades) del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que señalaba:

... se promoverá un horario más extenso de permanencia en los planteles, de manera que la formación de infantes y jóvenes adquiera una dimensión

¹⁴ Programa Escuelas de Tiempo Completo. Consultado el 28 noviembre de 2014 en <<http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/programa.pdf>>.

humanista, es decir, que sea integradora de los valores humanos, evaluando gradualmente la operación del modelo en un mayor número de planteles y consolidando la estrategia de enseñanza integral que permita a los alumnos aprovechar efectivamente el aprendizaje y el desarrollo de habilidades.

En las escuelas de tiempo completo, el trabajo académico se desarrolla de 8:00 a 16:00 horas. El tiempo de permanencia en la escuela aumenta, de este modo, de cuatro horas y media a ocho horas.

El programa responde a una política de carácter educativo. Su objetivo general es crear condiciones institucionales adecuadas, profundizar y consolidar una estrategia educativa integral que impulse el aprendizaje y el desarrollo de las competencias y habilidades, que promueva la educación básica y que enfatice la formación humanista. Su primer objetivo específico destaca:

Ofrecer una opción educativa para que los hijos de las familias que lo requieran amplíen su estancia en el centro educativo, a fin de fortalecer su formación integral y [que] los padres de familia puedan desempeñarse laboralmente con mayor tranquilidad, elevar su capacidad productiva y fortalecer su realización personal.

Programa de escuela de jornada ampliada para el Distrito Federal: programa de servicios SaludArte¹⁵

El objetivo general de SaludArte es aumentar las habilidades para el autocuidado y la relación con el entorno entre la población escolar de primarias públicas de jornada ampliada de la Ciudad de México, a través de la formación en nutrición, activación física, artes y formación ciudadana.

Este programa tiene su origen en los resultados de un diagnóstico para la mejora educativa que detectó los principales temas-problemas educativos

en la Ciudad de México, entre los que se resaltan: insuficiente calidad educativa de la educación básica, deficiencia en la cobertura escolar, problemas de sobrepeso y obesidad, falta de educación en artes dentro de las escuelas, insuficiente actividad física y deporte, analfabetismo, violencia intraescolar e insuficiente educación para niños indígenas. Así, en aras de responder a estas problemáticas, con Saludarte se busca instrumentar una formación integral que mejore la convivencia en la comunidad escolar, usando el arte como instrumento principal.

La coordinación general del programa está a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Educación Básica.

Una primera evaluación de la corresponsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México en servicios de cuidado de niñas, niños y adolescentes entre seis y 14 años

Del total de 2 011 escuelas públicas oficiales de primaria en la Ciudad de México,¹⁶ 700 planteles participan en el Programa de Escuelas de Tiempo Completo de la Secretaría de Educación Pública, cifra que corresponde al 35% de las primarias públicas. En tanto, solamente 110 cuentan con el programa SaludArte, es decir, únicamente 5.5%.

Del primer objetivo señalado en el Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo se desprenden dos elementos:

1. Que es una opción educativa que les permite *a padres de familia* desempeñarse laboralmente. Esta afirmación no especifica cómo beneficia diferencialmente a madres y padres. Diversos estudios documentan ya que las mujeres son quienes enfrentan mayor dificultad para integrarse plenamente en el ámbito laboral remunerado por el conflicto que les representa conciliar sus actividades laborales con las tareas de cuidado.

¹⁵ Gaceta Oficial del Distrito Federal núm. 1788 Bis, 30 enero de 2014, pp. 29-43.

¹⁶ SEP, 2015, Estadística Programa Escuela Segura 2015-2016, Ciudad de México.

2. Que es una opción educativa para los hijos de las familias que lo requieran. Sin embargo, no identifica cuál es el criterio para saber qué familias lo requieren, o que características debería tener la población potencial a atender.

El programa especifica que tiene un enfoque social, pedagógico y humanista, y pone de relieve el apoyo que ofrece a las madres o padres que trabajan, al incrementar el tiempo de estancia de sus hijas e hijos en una escuela segura realizando actividades de alta carga formativa e instrumental. El programa representa una alternativa pedagógica para potenciar el bienestar de la infancia, con lo que beneficia a la vez a madres y padres de familia para el desarrollo de sus capacidades. El horario escolar coincide con el término de la jornada laboral de los padres, lo que les permite trabajar con mayor tranquilidad y, a la vez, ampliar sus capacidades de desarrollo, productividad y realización personal.

Por su parte, el programa SaludArte señala en su justificación que de acuerdo con algunas evaluaciones de programas extracurriculares o de horario extendido, éstos son benéficos para el desarrollo educativo de infantes y adolescentes. No hace referencia a la corresponsabilidad del gobierno en la generación de bienestar, ni a la redistribución del trabajo de cuidado.

Otro aspecto referido en la justificación del programa SaludArte es la problemática derivada de la insuficiente infraestructura de cuidados para la infancia, así como la dificultad para responder al nivel de demanda de cuidado ante diferentes situaciones sociales que han cambiado las dinámicas familiares. Menciona la desigual distribución del trabajo de cuidado, los cambios en el mercado laboral, la distribución desigual del trabajo doméstico y las transformaciones en la organización familiar, factores que, entre otros, han repercutido en la capacidad de las familias para brindar protección y cuidado adecuados a infantes y adolescentes. También refiere, sin diferenciar las cargas de trabajo entre mujeres y los hombres para el cuidado de los hijos, que “muchos padres que trabajan largas jornadas, que empiezan a las 8 o 9 de la mañana y terminan a las 6 o 7 de la tarde, no pueden recoger a sus hijos o reunirse con

ellos en su casa, hasta mucho después de que la jornada escolar ha terminado”.¹⁷ Es decir, se considera un programa relevante para facilitar el cuidado de la infancia durante los horarios laborales, pero no señala directamente que es a las mujeres a quienes se libera en mayor proporción de cargas de trabajo.

Cabe mencionar que la capital del país cuenta también con el Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal, que si bien no es un servicio propiamente de cuidado, sí beneficia a la población infantil de cero a 15 años de edad dependientes de una madre sin vínculo alguno con pareja y con un ingreso diario no superior a dos salarios mínimo vigentes en la Ciudad de México, incluyendo cualquier pago por derecho alimentario. Este programa tiene como objetivo mejorar la alimentación de la población infantil a través de una cuota mensual de 200 pesos que se entrega a la madre, quien, asimismo, puede acceder a otros servicios de apoyo de orden jurídico, psicológico y lúdico para ella y su hija o hijo. El detalle de este programa también se puede consultar en el Anexo 8.

Espacios de cuidado para personas con discapacidad y adultas y adultos mayores

La información disponible sobre el número de asilos y espacios de día para atender a adultos mayores y personas con discapacidad es sumamente escasa. Ésta se expone en el cuadro 18.

Como se puede apreciar en el cuadro 18, en la Ciudad de México las personas con alguna discapacidad prácticamente no cuentan con centros especializados de cuidado; únicamente existen tres espacios y los tres, de carácter público; y para el cuidado de las personas adultas mayores predominan las instituciones privadas, pues de 28 que se registran como específicamente para dicha población, sólo una es institución pública.

¹⁷ Gaceta Oficial del Distrito Federal, núm. 1788 Bis, 30 enero de 2014, p. 32.

Cuadro 18. Espacios de cuidado en la Ciudad de México según grupos de población, 2015

Grupos de población atendidos	Total	Público¹	Privado²
Niñas, niños y jóvenes (1 a 17 años)	37	2	35
Adultos (18 a 59 años)	12	3	9
Adultos mayores (60 o más)	28	1	27
Personas con alguna discapacidad	3	3	n.d.
Personas con adicciones	1	1	n.d.
Adultos y adultos mayores	10	n.d.	10
Niñas, niños, jóvenes y adultos	43	n.d.	43
Población en general (incluye familias)	64	n.d.	64
Centros de Atención Múltiple³	89	83	6
No aplica	3	n.d.	3
Total	290	93	197

¹ Información con base en datos del IASIS del Gobierno del Distrito Federal. Directorio de Centros de Asistencia e Integración Social. Última actualización 27 de febrero de 2015. Consultado el 17 de marzo de 2015 en: <<http://www.iasis.df.gob.mx>>.

² Información con base en datos del DIF Nacional, Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social. Última actualización, 27 de febrero de 2015. Los servicios que ofrecen los centros privados son múltiples y van desde la educación especial hasta la atención a las adicciones, rehabilitación, casas hogar, apoyo alimentario, entre otras.

³ Fuente: INEGI, Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica y Especial (2014). Centros de Atención Múltiple (CAM) son centros de educación especial enfocados a niños y jóvenes con alguna discapacidad, ya sea visual, auditiva, motriz o intelectual. El objetivo principal de este tipo de educación es proporcionar atención especializada a los niños y jóvenes que la necesiten. Con ella se busca que desarrollen sus facultades físicas y mentales, a fin de que se integren a la sociedad y participen activamente en ella. Nota. Dichos espacios públicos están enfocados a personas que se encuentran en abandono social. Fuente: Elaboración propia con base en datos del DIF Nacional y el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) del Gobierno del Distrito Federal.

Retos y propuestas

Cuando se analiza la organización de la sociedad desde la visión alternativa, considerando que el centro (núcleo y motor) es el sostenimiento de la vida humana

y la generación de bienestar, es posible percatarse de realidades que tradicionalmente permanecen escondidas y que con esta visión salen a la luz, como parte de las estructuras económicas que es necesario reconocer para que formen parte de los insumos necesarios para el diseño de políticas laborales.

El diseño de estas políticas exige tomar en cuenta elementos constitutivos de la vida cotidiana de las personas y de la vida laboral, dado que en ambos espacios se realizan trabajos necesarios para la economía: en el ámbito privado se realiza trabajo de cuidado y en el ámbito público, trabajo para el mercado y la obtención de ingresos, los dos económicamente necesarios para el sostenimiento de la vida humana.

El Gobierno de la Ciudad de México ha puesto en marcha distintas medidas de política social; sin embargo, hasta ahora la conciliación y la corresponsabilidad en el trabajo de cuidado no han sido prioritarias. No existe un sistema que se guíe por este enfoque, ni se cuenta con medidas específicas de política que articulen y fortalezcan la participación del Estado, las comunidades y la iniciativa privada en las actividades de cuidado a las poblaciones dependientes.

En la capital del país los espacios de cuidado son insuficientes y ni el sector público (en este caso, el Gobierno de la Ciudad de México) ni el mercado (iniciativa privada) asumen plenamente su corresponsabilidad en las tareas del cuidado de las personas; por el contrario, éste sigue estando a cargo de los hogares, lo que, dada la división sexual del trabajo, significa que el mayor peso recae sobre las mujeres.

Como se ha dicho y no es vano insistir: el trabajo de cuidado que tradicionalmente realizan las mujeres se invisibiliza porque no transita a través del mercado, sino por relaciones interpersonales –afectivas, filiales, consanguíneas– que están mediadas por las responsabilidades asignadas por el orden de género. Y, sin embargo, éste es el trabajo que brinda las condiciones para que las personas vivan, convivan, trabajen y produzcan bienes y servicios para el mercado a cambio de una remuneración; por lo tanto, es medular que se reconozca y se revalore, pues hasta ahora su desigual distribución ha traído consigo la asimetría en la distribución del poder. El hecho de que existan programas para el cuidado

de la infancia sugiere un cierto grado de redistribución que libera a las mujeres de una parte de las cargas de trabajo y les facilita el camino para desarrollar sus capacidades. Esto se traduce en un primer nivel de atención que asume el Estado como el principal garante de la protección de las mujeres y de la infancia.

Frente al contexto descrito, urge reconocer como prioridad la necesaria corresponsabilidad tripartita entre: a) el Estado, mediante sistemas de protección social que de manera universal y homogénea otorguen servicios de cuidado para los diferentes grupos de población al tiempo que regula la prestación de estos servicios en el sector privado; b) el mercado, tanto el laboral como el no laboral, mediante el respaldo de las empresas a sus trabajadoras y trabajadores para que articulen su vida cotidiana con la vida laboral, sin detrimento de los derechos de las mujeres y las personas dependientes, y aportando también opciones de cuidado, y c) la comunidad, mediante la participación de mujeres y hombres que asuman conjuntamente la responsabilidad de cuidados al interior de los hogares.

Derivado de lo anterior, resulta fundamental que el diseño de la infraestructura y programas de cuidado sea resultado del debate sobre la corresponsabilidad social en torno al trabajo de cuidado y no sólo de la garantía de derechos, tanto de la infancia y de las personas adultas mayores como de las que tienen alguna discapacidad, en materia educativa, nutricional o de salud, ya que los cuidados colocan la desigualdad entre mujeres y hombres en el centro de la discusión. En consecuencia, las políticas de Estado deben garantizar el desarrollo de capacidades tanto para las mujeres que cuidan como para las personas que son cuidadas, en la lógica de que “los parámetros para la evaluación del éxito de las políticas públicas deben estar basados en el cumplimiento de las necesidades, tanto individuales como colectivas, de mujeres y hombres” (Gipuzkoa, 2014: 3).

De acuerdo con lo visto sobre los diferentes servicios de cuidado, se hace evidente que los servicios públicos de cuidado infantil en México presentan una gran dispersión y disparidad en sus alcances y, sobre todo, en la calidad. En el caso del cuidado de las niñas, niños y adolescentes, la falta de acceso universal y de uniformidad en los estándares de los servicios propicia el desarrollo desigual

de este grupo de población, además de complicar más el acceso eficaz de las mujeres trabajadoras a los sistemas de cuidado eficientes y de calidad.

Como se abordó en la primera parte de esta investigación, reconocer la complejidad que produce la heterogeneidad en las políticas sociales que conviven en la Ciudad de México permite pensar en la necesidad de un sistema de cuidados y hace indispensable ubicar la infraestructura, así como las políticas existentes que provoquen retrocesos o avances en esa ruta. Así, un reto que se presenta es cómo articular, en un sistema de cuidado, las políticas existentes con las nuevas políticas en las que se manifieste la voluntad gubernamental de priorizar las tareas del cuidado y asumir su responsabilidad en la generación de bienestar social.

Los programas de los diferentes servicios de cuidado infantil de la Ciudad de México –el Programa de Escuelas de Tiempo Completo y el Programa SaludArte– operan de tal forma que, por una parte, garantizan el desarrollo de la infancia en materia educativa, nutricional y de prevención de la salud, y por otra, permiten que madres, padres y tutores, fundamentalmente las mujeres, dispongan de tiempo suficiente para realizar actividades necesarias para su desarrollo personal y profesional, insertarse en el mercado laboral o estudiar.

En este sentido, otro reto es incorporar en las acciones y evaluaciones de dichos programas, objetivos y metas encaminados a elevar las capacidades y el grado de autonomía de las madres, y así mejorar sus condiciones de desarrollo, teniendo presente sus necesidades e intereses en cuanto a horarios, alimentación, vestido y demás que el cuidado implica.

La especificidad de la Elcos 2012, consistente en separar el trabajo de cuidado de los quehaceres domésticos, con cuestionarios diferenciados para las personas que cuidan y para quienes realizan quehaceres domésticos (cuidado indirecto), permite obtener información desagregada acerca de las personas que *están a cargo* de otras personas, así como de las personas que realizan tareas consideradas *quehaceres* en el hogar y que corresponden al trabajo doméstico no remunerado.

En la Ciudad de México, aproximadamente 40% de las mujeres de entre 14 y 70 años declaran ser cuidadoras, y 90% declaran realizar labores domésticas.

Además, aproximadamente 50% de las mujeres en ese rango de edad declara formar parte del mercado laboral, y otro 50% declara ser población no económicamente activa. Esto último, no obstante que la mayoría realiza *quehaceres* del hogar, lo que significa, desde la visión alternativa de la organización económica y social, que sí trabajan, ya que contribuyen a la generación del bienestar necesario para el sostenimiento de la vida y también se considera que brindan cuidados.

Dicho lo anterior, otro reto que se presenta es obviar lo obvio. Esto implica poner al centro de la discusión sobre la política pública el estudio de los cuidados como categoría de análisis para visibilizar que se trata de una actividad económica no remunerada cuando se produce a partir de vínculos filiales en el ámbito familiar, particularmente desde la condición de madre o tutora, y para destacar que los cuidados los realizan principalmente las mujeres. Sin embargo, en el análisis de la desigualdad entre mujeres y hombres, la discusión de los cuidados transita necesariamente por los planos económico y político; ya no es posible seguir circunscribiéndolos única y exclusivamente al ámbito de los afectos.

Para finalizar, y a manera de conclusión de la presente investigación, se propone llevar a cabo acciones de diversa índole. Se requieren, primero, acciones inmediatas que se ubican dentro de las capacidades y posibilidades con las que a la fecha cuenta la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.

El segundo tipo de acciones son las afirmativas; es decir, medidas de carácter temporal pero necesarias para *igualar el terreno* y dirigidas específicamente a las mujeres con el objetivo de erradicar brechas de desigualdad de género, lo que conlleva la aplicación de cuotas y programas concretos para mujeres.

Una tercera clase de acciones son las estructurales, que son de largo plazo y buscan transformaciones sociales. La característica de largo plazo no significa que no deban empezarse desde ya, sino que sus resultados se verán en un futuro más lejano.

Antes que nada, empero, se recomienda reconocer al cuidado como un trabajo importante y necesario para el sostenimiento de la vida humana, determi-

nante de la inserción femenina en el mercado laboral y con la peculiaridad de que si bien proporciona muchos beneficios, genera costos de toda índole a quien otorga el cuidado. No está de más insistir en que se trata de un trabajo al que no se le da importancia en los espacios donde se ejerce –los hogares y los espacios que brindan servicios de cuidado a la población dependiente– ni fuera de ellos.

Para reconocer el cuidado como un trabajo que genera bienestar y tiene, por tanto, un impacto económico, se proponen como acciones inmediatas:

1. Diseñar y llevar a cabo dinámicas y talleres que despierten la conciencia y el compromiso de quienes laboran en la presente administración con respecto a la necesidad de generar un sistema de cuidado y políticas de cuidado colegiadas, buscando una mejor calidad de vida para quienes viven en la Ciudad de México.
2. Sensibilizar a actores estratégicos, como sindicatos y empresarios, sobre la importancia de los sistemas de cuidado, para que los incorporen en sus negociaciones.
3. Reformar la Ley que Regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil del Distrito Federal para que sea una verdadera herramienta normativa para homogeneizar y elevar la calidad de los servicios de cuidado infantil.
4. Llevar a cabo discusiones sociales públicas donde se señalen las características y calificaciones con que debe contar la realización de las labores de cuidado. Es preciso hablar de lo que significa, incluye e involucra el cuidado. No es un trabajo que se pueda realizar de manera mecánica; implica un fuerte contenido de atención, de involucramiento de la persona que lo realiza, de entablar relaciones.
5. Realizar acciones inmediatas encaminadas a buscar la certificación de quienes están cuidando, especialmente quienes lo hacen de manera permanente, como es el caso de las personas que cuentan en sus hogares con algún integrante con limitaciones permanentes o con adultos mayores que ya no son autosuficientes.

6. Hacer un balance de las experiencias de la Ciudad de México en servicios de cuidado para extraer y capitalizar las enseñanzas que de ellas se han derivado, en especial la larga lucha de mujeres pertenecientes a los movimientos populares que desarrollaron los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios, que son un ejemplo de organización y participación.
7. Continuar el muy valioso esfuerzo de la Subsecretaría de Educación Preescolar, de la Secretaría de Educación local, para capacitar y mejorar la formación de las personas encargadas del cuidado.

Junto con el reconocimiento, se requiere la revalorización de las labores de cuidado, ya que además de ser fundamental para el sostenimiento de la vida humana, exige que quien cuida cuente con una serie de calificaciones, habilidades y capacidades que no son innatas a las personas, sino aprendidas: se enseñan de generación en generación. La sociedad señala que las mujeres *deben* realizar las labores de cuidado, es mandato social, es la identidad de las mujeres, y allí está diseñado el entramado para que se realicen las actividades de cuidado gratuitamente, escondidas y no valoradas.

Se proponen como medidas de acción afirmativa:

1. Otorgar, a través de leyes, normas y demás marcos jurídicos, un mayor estatus al cuidado, que permita solicitar un mejor pago para este trabajo.
2. En la revisión del marco jurídico para la prestación de servicios de cuidado y protección infantil y en los programas analizados se debe incluir, tanto en el marco jurídico para la prestación de servicios de cuidado y protección infantil como en los programas correspondientes, la descripción de los trabajos que desarrollarán las personas a cargo y a las calificaciones requeridas para poder otorgar el servicio, y no solamente, como sucede hasta ahora, los servicios que se otorgarán a las personas que serán cuidadas.
3. Proporcionar becas a las personas que están cuidando actualmente, en reconocimiento a su trabajo y su contribución a la generación de bienestar en la economía.

4. La siguiente propuesta se desprende del hecho evidenciado por los datos de la presente investigación: 40% de las mujeres que habitan en la Ciudad de México se declaran cuidadoras. Dado el contexto y las condiciones de las mujeres que cuidan, hacen quehaceres y están en el mercado laboral, es conveniente que las autoridades de la Ciudad de México adopten como primera meta cubrir la demanda de espacios de cuidado que beneficie directamente a esta población y, en un segundo momento, como acción estructural, ampliar estos servicios para los hombres en la lógica de liberar a sus parejas mujeres de las cargas de trabajo de cuidado y fomentar la corresponsabilidad.
5. Ampliar el número de escuelas que participan en el Programa SaludArte y de horarios extendidos.
6. Estandarizar los requisitos y requerimientos, características y calificaciones de quienes otorgan los servicios de cuidado en el ámbito público. El trabajo de cuidado requiere destrezas, al igual que cualquier otro, además de contar con características propias, ya señaladas, y debería ser objeto de certificación para quienes lo realizan en todos los espacios de cuidado.
7. En el programa Saludarte con horarios extendidos en las primarias se pueden implementar cooperativas de mujeres para la preparación de alimentos; esto permitiría mantener el control y supervisión de la nutrición de los infantes atendidos en el programa y generar una fuente de empleo para las mujeres.
8. Promover la organización de cooperativas de mujeres dedicadas al cuidado, que representen una fuente de ingreso para ellas a cambio de realizar labores para las que previamente obtuvieron certificación.
9. Considerar un programa de incentivos para las empresas que tengan más de 20 trabajadoras en edad reproductiva y/o con hijas e hijos, para que dispongan de espacios de cuidado propios y así salvaguardar el bienestar de la infancia y facilitar las condiciones laborales de las mujeres.

Es urgente la redistribución del trabajo de cuidado de la vida humana entre: a) el Estado, como garante de derechos; b) el mercado laboral que se sirve de la fuerza de trabajo representada por mujeres y hombres, y c) en última instancia,

la comunidad donde viven las mujeres y los hombres que proporcionan cuidados a través de vínculos filiales, de parentesco o amorosos.

Esta redistribución requiere además, de la participación activa de 48% de la población de la Ciudad de México –repartida en esos ámbitos de corresponsabilidad–, que son los hombres adultos, pero no a partir de su voluntad circunstancial sino de una política de Estado que regule las relaciones de cuidado. En la redistribución del cuidado se juega el desarrollo de las capacidades del 52% de la población en la Ciudad de México, que son las mujeres en toda su diversidad.

Operativizar la corresponsabilidad tripartita supone establecer el andamiaje para que las mujeres tengan libertad para desarrollar sus capacidades sin estar condicionadas por los vínculos que las atan a usar su tiempo para los otros; es decir, colocar en la agenda el tema de cuidados es un asunto de justicia social, que busca reducir el tiempo empleado por las mujeres para preservar y sostener la vida de la sociedad, porque esa debe ser una responsabilidad compartida de la sociedad en su conjunto.

Se proponen como medidas de carácter estructural:

1. Dada la incapacidad del mercado para generar empleos, quizá sea necesario que el Gobierno de la Ciudad de México participe y genere empleos de cuidado, con salarios dignos y prestaciones. Se podría empezar por casas de día para adultos mayores y espacios de cuidado vespertino para niñas y niños de seis a 14 años, fuera de las escuelas, además de SaludArte.
2. Crear infraestructura y diseñar e instrumentar programas de cuidado infantil en la lógica de la autonomía de la Ciudad de México, que responde a propuestas de vanguardia que fomentan el bienestar de su población.
3. Instituir horarios laborales que permitan compatibilizar las labores de la vida cotidiana con las del mercado laboral, promoviendo la redistribución de las labores de cuidado y su realización por todos los integrantes del hogar en edad de realizarlas.
4. Brindar cobertura universal en la educación preescolar, tal como lo mandata la reforma constitucional que incluyó este nivel en la educación básica y

obligatoria, en lugar de apostar a la seguridad social; esto, reconociendo el modelo económico imperante y la casi nula participación de las empresas en las responsabilidades del cuidado.

5. Sumar a actores preocupados por el desarrollo de la primera infancia; es decir, construir bloques sociales que impulsen una mirada integral –que concilie los derechos de la primera infancia, de las personas dependientes y de las mujeres trabajadoras– sobre los sistemas de cuidados. Ante el bajo nivel de prioridad, es indispensable sumar aliados.

ANEXOS

Anexo 1: Población de la Ciudad de México por sexo y grupos etarios, 2000 y 2015

Grupo por edad	Población 2000						Población 2015					
	Total	%	Mujeres	%	Hombres	%	Total	%	Mujeres	%	Hombres	%
0-4	737 934	8.7	362 712	8.2	375 222	9.3	542 977	6.1	265 073	5.7	277 904	6.6
5-9	764 094	9.0	376 158	8.5	387 936	9.6	605 859	6.8	297 402	6.4	308 457	7.3
10-14	742 986	8.8	367 617	8.3	375 369	9.3	631 136	7.1	311 604	6.7	319 532	7.6
15-19	798 349	9.4	408 300	9.2	390 049	9.6	650 509	7.3	325 121	6.9	325 388	7.7
20-24	832 517	9.8	431 593	9.7	400 924	9.9	746 606	8.4	374 556	8.0	372 050	8.8
25-29	840 487	9.9	437 176	9.9	403 311	10.0	715 250	8.0	368 472	7.9	346 778	8.2
30-34	731 452	8.6	384 592	8.7	346 860	8.6	721 733	8.1	375 547	8.0	346 186	8.2
35-39	655 973	7.7	348 738	7.9	307 235	7.6	688 260	7.7	365 527	7.8	322 733	7.6
40-44	556 565	6.6	297 645	6.7	258 920	6.4	691 609	7.8	372 128	7.9	319 481	7.6
45-49	441 804	5.2	238 590	5.4	203 214	5.0	590 653	6.6	320 745	6.9	269 908	6.4
50-54	373 595	4.4	201 656	4.6	171 939	4.2	577 945	6.5	314 995	6.7	262 950	6.2
55-59	269 845	3.2	147 185	3.3	122 660	3.0	469 819	5.3	256 051	5.5	213 768	5.1
60-64	227 283	2.7	128 089	2.9	99 194	2.5	406 296	4.6	227 353	4.9	178 943	4.2
65-69	175 174	2.1	101 191	2.3	73 983	1.8	304 944	3.4	171 619	3.7	133 325	3.2
70-74	134 345	1.6	79 288	1.8	55 057	1.4	227 396	2.6	130 459	2.8	96 937	2.3
75-79	92 943	1.1	54 918	1.2	38 025	0.9	144 695	1.6	82 759	1.8	61 936	1.5
80-84	51 638	0.6	32 255	0.7	19 383	0.5	102 477	1.2	62 694	1.3	39 783	0.9
85 y más	49 257	0.6	32 596	0.7	16 661	0.4	90 644	1.0	59 703	1.3	30 941	0.7
Total	8 476 241	100.0	4 430 299	100.0	4 045 942	100.0	8 908 808	100.0	4 681 808	100.0	4 227 000	100.0

Nota: no se toma en cuenta a la población que no especifica su edad.
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Anexo 2. Población total de personas con actividades de cuidado, según sexo, Ciudad de México, 2012

A quién cuidan	Total	Mujeres	%	Hombres	%
Cuida en el hogar	1 922 165	1 351 594	70.3	570 571	29.7
Personas limitaciones permanentes	252 490	171 170	67.8	81 320	32.2
Personas de 0 a 5	797 344	589 694	74.0	207 650	26.0
Personas de 6 a 14	1 158 623	827 335	71.4	331 288	28.6
Enfermos temporales	230 133	155 676	67.6	74 457	32.4
Total	4 360 755	3 095 469	71.0	1 265 286	29.0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Elcos, 2012.

Anexo 3. Dificultades para encontrar información sobre los diferentes espacios de cuidado que existen en la Ciudad de México

Algunas de las mayores dificultades a las que se ha enfrentado esta investigación están en el acceso a la información pública, la dispersión de los servicios de cuidado infantil y la falta de verdaderos mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de las entidades públicas. Reconociendo estos obstáculos, se considera importante especificar los elementos que se tomaron en cuenta para calcular la disponibilidad de espacios de cuidado infantil, así como las limitaciones en el acceso a la información pública.

Primero es importante hacer algunos apuntes sobre los servicios de cuidado infantil en la Ciudad de México, que a grandes rasgos se pueden ubicar en torno a dos categorías: los centros de atención infantil que se establecen en el marco del sistema educativo y aquellos que lo hacen en el marco del programa de Estancias Infantiles para Mujeres Trabajadoras de la Secretaría de Desarrollo Social. Estas dos categorías tienen utilidad analítica que permite diagnosticar en números concretos el nivel de demanda y oferta de espacios de cuidado infantil; sin embargo, esto no significa que el Estado conceptualice así los servicios de

cuidado, sólo restaría decir que es una ruta metodológica que se ha establecido para alcanzar los objetivos de esta investigación.

¿Por qué se decidió establecer esta ruta metodológica? Porque el primer problema que se enfrentó en la elaboración de esta investigación fue la dispersión de los servicios de cuidado infantil, la coexistencia de un gran número de siglas, con escasa posibilidad de diferenciar en las bases de datos de información pública disponible y con información deficiente alcanzada a través de los mecanismos de acceso a la información. Entonces, se identificó que en la Ciudad de México conviven guarderías de los sistemas de seguridad social, preescolar, jardín de niños, preescolar Cendi, preescolar CAIC, estancias Infantiles, entre otras modalidades. Es decir, un conglomerado de opciones que hacían difícil medir los verdaderos alcances de los servicios, así como los niveles y la calidad de las distintas modalidades.

Frente a este escenario fue necesario encontrar elementos que funcionaran como un común denominador y que permitieran generar un cálculo riguroso de la oferta de espacios de cuidado, considerando que frente a la precariedad hallada en términos de información pública disponible, lo más urgente era saber a cuántas niñas y niños se atiende y dónde se accede a este servicio.

Se ubicó un elemento transversal en la mayor parte de los sistemas: se encuentran regulados por el sistema de educación preescolar de la Secretaría de Educación Pública, es decir, los espacios de cuidado para la infancia, como las guarderías del IMSS, ISSSTE, Cendi, Cendidel, etcétera, a pesar de que financieramente pueden ser sostenidos por distintas instituciones, de manera fundamental se encuentran regulados por la SEP. El único sistema que se encuentra fuera del marco de la educación preescolar es el programa de Estancias Infantiles de la Sedesol.

De esta forma se pudieron conocer las cifras reales de cuántas niñas y niños se encuentran en algún sistema. Ciertamente, aunque se obtuvo información específica de las distintas modalidades, fue imposible utilizarla pues se traslapaba entre las distintas bases de datos, lo que impide conocer con mayor profundidad los alcances de las distintas modalidades (una excepción es la información de los sistemas de seguridad social que éstas generan por cuenta propia), el nivel de calidad, inversión y su distribución territorial.

Sin lugar a dudas es un reto para las instituciones, especialmente para las educativas, abundar en la generación de información que permita analizar detalladamente las distintas modalidades en los sistemas de cuidado infantil; asimismo, las organizaciones y personas con interés académico tienen la tarea de seguir desarrollando proyectos que permitan conocer a fondo las fortalezas y retos en la calidad de las distintas modalidades de centros de atención infantil.

Anexo 4. Marco jurídico de los diversos espacios de cuidado

Marco jurídico	Tipo de prestación social que garantiza	Orden federal o local	Observaciones	Cita
Ley General de Educación	Reconoce el derecho de las niñas y niños a la educación básica, que incluye el preescolar para infantes de cuatro a seis años (art. 37). En el sistema educativo nacional queda comprendida también la educación inicial, que tiene como propósito “favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos” (Art. 4o)	Federal y local		http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf

Marco jurídico	Tipo de prestación social que garantiza	Orden federal o local	Observaciones	Cita
Norma Oficial Mexicana NOM 167-SSA1-1997 para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores.	Tiene por objeto establecer los procedimientos para uniformar principios, criterios, políticas y estrategias en la prestación de servicios y 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. La NOM elabora directrices en las instituciones de asistencia social que atienden a menores, éstas deben prestar servicios sobre: desarrollo educativo, promoción y cuidado de la salud, tareas de trabajo social, tareas de apoyo jurídico. Especialmente establece las características que deben de guardar las guarderías infantiles y el tratamiento de menores con discapacidad.	Federal y local	No reconoce el papel de las instituciones de asistencia social desde un enfoque de corresponsabilidad en las tareas de cuidado. En este sentido, está centrada en los niños, pero no ubica el rol de padres y madres. Tiene una fuerte orientación hacia la salud aunque los sistemas de educación inicial tengan origen en la Ley General de Educación.	http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/167ssa17.html

Marco jurídico	Tipo de prestación social que garantiza	Orden federal o local	Observaciones	Cita
Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social	La Ley sobre el sistema nacional de asistencia social reglamenta las acciones público y privadas tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de las poblaciones en estado de necesidad. Las niñas y niños son sujetos prioritario de esta legislación, especialmente los que se encuentren en situación de vulnerabilidad. La legislación considera diversos servicios de cuidado como parte de la asistencia social. Sin embargo, éstos están establecidos en torno a situaciones de extrema vulnerabilidad, por ejemplo para “la atención a menores en situación de abandono”.	Local	Lo más sobresaliente es que da existencia al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el cual en sus políticas contempla distintos servicios de cuidado.	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270.pdf
Ley de los derechos de las niñas y niños de la Ciudad de México	La legislación tiene como objetivo principal la protección y promoción de los derechos de las niñas y niños. Lo más relevante es que da sustento jurídico a los sistemas de cuidado de la infancia, brindando un marco de derechos humanos a los diversos servicios sociales.	Local	Es un principio del diseño de políticas para la infancia en la Ciudad. La “corresponsabilidad o concurrencia” que asegura la participación y responsabilidad de la familia, el estado y la sociedad en la atención a niñas y niños.	http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_texttoleyDF.pdf

Marco jurídico	Tipo de prestación social que garantiza	Orden federal o local	Observaciones	Cita
Normas generales para la prestación de servicio educativo asistencial en los centros de desarrollo infantil delegaciones del Distrito Federal	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 Federal y son de observancia y aplicación obligatoria para el personal de esos planteles educativos. La norma detalla las características de los servicios que prestan: personal, horarios, alimentación, etcétera. Tienen derecho al servicio educativo-asistencial en los Cendidel todas las niñas y niños de la población en general en edades de 45 días a cinco años 11 meses, preferentemente los hijos e hijas de madres, padres o tutores trabajadores	Local	Los Cendi no son gratuitos, la norma establece cuotas de inscripción, mensualidad y servicios de alimentación. La norma establece el número de personal deseable y mínimo que debe tener cada salón en un centro: un licenciado en educación o psicología, un asistente por cada siete o 10 menores. Los centros deben funcionar al menos entre las 8:00 a.m. y la 3:00 p.m., aunque pueden ampliar sus servicios. La norma establece los servicios de alimentación para niñas y niños.	http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1600.htm

Anexo 5. Mujeres derechohabientes en edad reproductiva (15 a 49 años) por delegación, Ciudad de México, 2015

Delegación	Mujeres de 15 a 49 años	Población derechohabiente					
		Total IMSS e ISSSTE	%	IMSS	%	ISSSTE	%
Álvaro Obregón	209 543	96 762	8.5	80 175	9.1	16 587	6.4
Azcapotzalco	109 251	62 453	5.5	52 751	6.0	9 702	3.8
Benito Juárez	119 944	68 855	6.1	54 013	6.1	14 842	5.7
Coyoacán	167 449	80 462	7.1	59 768	6.8	20 694	8.0
Cuajimalpa de Morelos	60 470	20 191	1.8	17 552	2.0	2 639	1.0
Cuauhtémoc	150 391	72 978	6.4	55 425	6.3	17 553	6.8
Gustavo A. Madero	316 051	158 793	14.0	127 241	14.5	31 552	12.2
Iztacalco	107 407	57 143	5.0	43 858	5.0	13 285	5.1
Iztapalapa	517 212	210 567	18.5	163 280	18.6	47 287	18.3
La Magdalena Contreras	68 784	30 381	2.7	24 399	2.8	5 982	2.3
Miguel Hidalgo	107 335	49 255	4.3	41 229	4.7	8 026	3.1
Milpa Alta	38 972	8 778	0.8	4 382	0.5	4 396	1.7
Tláhuac	106 721	42 313	3.7	30 135	3.4	12 178	4.7
Tlalpan	190 953	76 429	6.7	54 483	6.2	21 946	8.5
Venustiano Carranza	114 327	57 154	5.0	41 721	4.7	15 433	6.0
Xochimilco	117 286	44 658	3.9	28 580	3.3	16 078	6.2
Total	2 502 096	1 137 172	100.0	878 992.0	100.0	258 180	100.0

Fuente: Elaboración propia con los datos actualizados del INEGI, Encuesta Intercensal 2015, población total por delegación, sexo y grupos quinquenales de edad según condición de derechohabencia a servicios de salud y tipo de institución.

Anexo 6: Características de los diferentes espacios de cuidado que existen en la Ciudad de México

Servicio de guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social¹⁸

El programa de guardería es un servicio especial que comprende la guarda, custodia, aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de las hijas e hijos de las personas aseguradas.

Las guarderías se gestionan de manera directa por la institución y de forma indirecta a través de la subrogación de los servicios a particulares. Asimismo, están organizadas en modalidad escolarizada y atienden a población infantil con edades entre los 43 días y los cuatro años de edad. Su servicio es gratuito para los hijos e hijas de las trabajadoras afiliadas al instituto y de los hombres sólo cuando son viudos, divorciados o tienen la custodia de infantes.

La población que puede acceder al servicio de guardería son los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, y por éstos se denomina a: la mujer trabajadora, el trabajador viudo o divorciado, a quien judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, así como a los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y la custodia de infantes, siempre que estén vigentes en sus derechos ante el Instituto y no puedan proporcionar la atención y cuidados a niñas y niños.

Uno de los ejes de este reglamento es que asume que las mujeres son las principales cuidadoras de niñas y niños, puesto que la prestación está diseñada principalmente para las mujeres que trabajan y para los hombres sólo es en caso de aquellos asegurados viudos o divorciados a quienes judicialmente se les hubiera confiado la guarda y custodia de sus hijos, mientras no contraigan matrimonio o establezcan concubinato. Esto último significa que al tener otra vez una pareja la prestación se elimina, dándose por hecho que habrá una mujer cuidando de las niñas y niños.

¹⁸ Reglamento para la prestación de servicios de la guardería. Reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 1997. Texto vigente consultado el 15 diciembre 2014 en <<http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/reglamentos/4003.pdf>>.

El programa fortalece la disminución de trabajo de cuidado para las mujeres, aunque el planteamiento que le dio origen no lo especifica así. Sin embargo, está diseñado para las mujeres aseguradas en su sistema, para facilitar su inserción y permanencia en el mercado laboral.

Sugerencias al programa de guarderías del IMSS

Éste es uno de los principales programas que pueden tener mayor impacto en la protección social de las mujeres trabajadoras y sus hijas e hijos, dado que reconoce el vínculo entre el cuidado de la infancia con la seguridad social de las trabajadoras y en casos específicos los trabajadores, por lo que sería conveniente ampliar el alcance de sus servicios. Dado que este servicio está relacionado de manera directa con la formalidad laboral, sería conveniente generar estrategias en conjunto con las autoridades laborales para generar un esquema incluyente de más mujeres con derecho a la prestación del servicio.

Reglamento de los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado¹⁹

Este reglamento tiene como objetivo regular los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil. Las personas beneficiarias del servicio son las madres trabajadoras y, por excepción, los padres trabajadores que tengan exclusividad de la custodia de hijas o hijos. El servicio se presta en las secciones siguientes:

1. Lactantes. Para niñas y niños desde 60 días de nacidos hasta un año seis meses y 29 días.
2. Maternales. Para niñas y niños desde un año siete meses hasta dos años 11 meses y 29 día.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*. Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado el 15 de mayo de 2012.

3. Preescolares. Para niñas y niños desde tres años hasta que cumplan seis años de edad o concluyan el ciclo de servicio que cursen al cumplir esta última edad.

El ISSSTE presta el servicio denominado Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI) con gestión directa del instituto y subrogadas a particulares por medio de tres modalidades: estancia, estancia contratada y servicios a través de organizaciones de la sociedad civil, las que deben observar una formación integral enmarcada en un sistema inclusivo, equitativo y de respeto pleno al crecimiento armónico de la infancia, que salvaguarde en todo momento el interés superior de los niños y las niñas. Asimismo, el servicio considera la corresponsabilidad con las personas beneficiarias (en su mayoría madres trabajadoras) para lograr el máximo desarrollo social, psicológico, físico y emocional de la infancia. Cabe señalar que el servicio contempla atender a niñas y niños con discapacidad.

El servicio enfoca en las madres trabajadoras en calidad de beneficiarias y de manera excepcional a los padres trabajadores divorciados, viudos o que por cualquier otra circunstancia tengan a su exclusivo cargo la custodia legal del niño o la niña, siempre que lo acrediten en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Esto implica considerar las condiciones diferenciadas por sexo.

Por la población beneficiaria a quien se dirige este servicio, considera que las madres trabajadoras son quienes requieren en mayor medida los servicios de cuidado, a diferencia de los hombres trabajadores (a excepción de aquellos que tengan a su cargo la custodia de los hijos). Es relevante considerar que los primeros seis años de vida son los que más tiempo demandan a las mujeres para las actividades de cuidado; éste es el periodo que cubre el servicio y considera que cuando la niña o el niño cumpla seis años de edad antes de que culmine el ciclo de servicio, la persona beneficiaria podrá optar por continuar con el servicio hasta que termine dicho ciclo, siempre y cuando se pague por la extensión del servicio.

Dado que las mujeres tienen mayor desventaja para permanecer en el trabajo, es importante mencionar que el servicio considera que cuando la beneficiaria pierda la incorporación al régimen de la ley por renuncia, cese o licencia sin goce de sueldo, podrá optar por continuar con el servicio hasta que termine dicho ciclo, aunque tendrá que cubrir el cien por ciento del costo anual.

Se trata de un programa relevante para facilitar el cuidado de la infancia durante los horarios laborales, aunque no es explícita la consideración de liberar a las mujeres en mayor proporción de cargas de trabajo. Por otra parte, el hecho de que el servicio se considere para los hombres divorciados, viudos o solteros, implica que los que no están en esa condición cuentan con apoyo para el cuidado.

Normas generales para la prestación de servicio educativo asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales²⁰

La SEP regula los servicios de educación inicial que ofrece el Servicio Educativo Asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (Cendidel), que fueron diseñados considerando que la educación inicial y preescolar son procesos fundamentales para asegurar el desarrollo integral de la niñez. Su objetivo es garantizar los servicios educativo-asistenciales a todas las niñas y niños de la población en general, en edades de 45 días a cinco años 11 meses, preferentemente las hijas e hijos de madres, padres o tutores trabajadores.

El artículo 5 de las reglas de operación de los Cendidel especifica que son instituciones cuya misión es otorgar con oportunidad y calidad un servicio educativo-asistencial en los niveles inicial y preescolar, preferentemente, a los hijos de madres, padres o tutores trabajadores, hasta donde los recursos

²⁰ Los datos e información citada sobre este programa fueron consultados en las Normas generales para la prestación del servicio educativo asistencial en los centros de desarrollo infantil delegacionales del gobierno del Distrito Federal. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de agosto de 2007.

humanos, económicos y materiales lo permitan, de acuerdo con la capacidad instalada. Es de destacar que el carácter asistencial de este programa entra en tensión con el enfoque del desarrollo de las capacidades de mujeres y hombres a lo largo del ciclo de vida. Sin embargo, en cada delegación existe la posibilidad de darle un enfoque diferente para trascender lo asistencial.

Es importante dejar claro que en el reglamento general de los Cendidel señala que este sistema comprende a los Cendi, guarderías y estancias infantiles. Sin embargo, en la búsqueda de base de datos sobre la población que atienden se encontró además a los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI), los cuales brindan servicios de cuidado y educativos a infantes de 45 días a cinco años 11 meses de edad y cuentan con comedores. Estos servicios están a cargo de personal profesional y técnico capacitado, son centros escolarizados que cuentan con un programa educativo reconocido por la SEP y están sujetos al calendario oficial del sistema educativo nacional.

También se identificaron los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC), que proporcionan servicios de cuidado y educativos a niños y niñas entre dos y cinco años 11 meses que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Se basan en un modelo de autogestión, protagonizado por personas de las comunidades encargadas de la gestión de los centros, que se encuentran en mayor medida en zonas urbanas marginales.

El artículo 13 de las reglas de operación de los Cendidel establece que los centros deben funcionar al menos entre las 8:00 de la mañana y las 3:00 de la tarde; no obstante, pueden ampliar sus servicios. El mismo artículo señala que el horario se puede extender a turnos de atención vespertinos, nocturno u otra ampliación de horarios si las necesidades lo demandan y se cuentan con los recursos humanos, económicos y materiales que lo sustenten. Este punto resulta fundamental, ya que un mayor número de horas extendidas en el servicio de los Cendidel repercute en mayor beneficio para las mujeres, en la lógica de que un mayor tiempo invertido en el trabajo de cuidado es probable que se reste al desarrollo de las propias capacidades.

Los Cendi establecen cuotas de inscripción, mensualidad y servicios de alimentación. Desde un análisis de género, es importante considerar cuántas madres o tutoras que acceden al servicio son jefas de familia. Ello es un indicativo de que su grupo familiar sólo depende de su salario, mientras que es más usual que cuando los padres son jefes de familia haya dos salarios en el grupo familiar: el suyo y el de su pareja.

Para acceder al servicio del Cendi el requisito es ser padre o madre trabajadora, a quienes se les solicitará el último recibo de pago en original y copia, y a falta del éste se les requerirá carta, bajo protesta de decir verdad, en la que se haga constar dicha situación. De acuerdo al orden social del género, las mujeres suelen estar en mayor desventaja respecto a los hombres en las condiciones laborales. La división sexual del trabajo que le asigna la mayor responsabilidad para usar su tiempo en el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, provoca que las mujeres se incorporen con mayor frecuencia en trabajos informales o de medio tiempo, en menoscabo a sus capacidades para acceder a los servicios del Estado.

Sugerencias al programa Cendidel

Respecto al pago de cuotas del Cendidel, se recomienda hacer una revisión de las cuotas para acceder al servicio. Es conveniente contar un análisis previo para evitar que las mujeres que solicitan el servicio queden en desventaja económica.

En aras de fortalecer integralmente las capacidades tanto de niñas y niños como de las mujeres madres de familia, es importante considerar el incremento paulatino de una mayor infraestructura que genere los servicios del Cendi. De lo contrario, donde haya una ausencia de servicio de infraestructura para el cuidado de la infancia, sobre todo en los primeros años de vida, el trabajo seguirá recayendo en las mujeres. Esta sugerencia daría respuesta a lo reportado por el área de coordinación del Cendidel de cada delegación –encargada de controlar el turno de acceso a los centros educativos–, con respecto a la lista de espera existente para ingresar al servicio debido a la falta de espacios.

Se sugiere también cuidar la participación equitativa entre madres y padres que reciben el servicio. Es usual que las convocatorias para reuniones con madres, padres y tutores se dirijan principalmente a las mujeres porque las consideran más capaces para hacerse cargo de este tipo de actividades, con lo que se deslinda de mayor responsabilidad a los padres. Es conveniente, entonces, que como parte de la supervisión a la instalación de los órganos de participación de padres de familia en cada uno de los Cendidel (de acuerdo con el reglamento vigente establecido por la SEP), se asegure que los padres que están recibiendo el servicio participen activamente en igual proporción que las mujeres.

Considerando que anualmente se definen y establecen en conjunto con la Coordinación del Cendidel los programas de trabajo de tipo preventivo que apoyan el servicio educativo-asistencial de los menores de cada centro, de los padres de familia y del personal docente, sería de suma relevancia aprovechar este proceso para fortalecer la corresponsabilidad social.

Es ineludible el llamado a la reinterpretación del significado de los cuidados, lo que implica otra lectura de la vida porque en el centro de los cuidados está el sostenimiento y reproducción de la vida humana en el sentido más profundo, pero no sólo en términos afectivos, sino fundamentalmente en términos económicos.

Las normas de operación hasta aquí revisadas se aplican a las unidades de los Cendidel de las 16 delegaciones del gobierno de la Ciudad de México. Con el objetivo de hacer una revisión de algunos de estos centros, se seleccionaron dos delegaciones, que se analizan por separado. Los criterios utilizados para la selección fueron los siguientes:

1. Una delegación con mayor población: Iztapalapa.
2. Una delegación de zona urbana céntrica: Cuauhtémoc.

Análisis de las Reglas de Operación del Programa Centros de Desarrollo Infantil, delegación Iztapalapa²¹

El objetivo del Cendi de la delegación Iztapalapa señala: Promover el reconocimiento de niñas y niños como sujetos de derechos, consolidando la atención integral y la generación de oportunidades de manera igualitaria para niños y niñas. Destaca la concepción de la niñez como sujeta de derechos a diferencia de las Normas generales de los Cendidel, que les da un carácter educativo-asistencial.

El programa del Cendi Iztapalapa tiene el objetivo de contribuir al cumplimiento del derecho a la alimentación de niños y niñas de 45 días de nacidos a cinco años 11 meses, alumnos de los 31 Centros de Desarrollo Infantil Delegacionales que se encuentran en la propia delegación, así como mejorar sus hábitos alimenticios, para lo cual les proporciona diariamente un menú nutritivo durante su estancia en los centros. Como se puede constatar, la brecha de desigualdad que señala atender está enfocada a mejorar la alimentación de la niñez en la demarcación.

El Programa Centros de Desarrollo Infantil 2012 se articula en su operación con el Programa Cocotzin de Ayuda para la Capacitación de las Personas Responsables del Cuidado en el Hogar de los Niños de 0 a 5 años: Estimulación Temprana, Crecimiento y Desarrollo de la Infancia.²²

Sugerencia al Cendi Iztapalapa

Resultaría útil aprovechar las acciones de participación social de las madres y padres en el Cendi, las cuales se realizan a través de las asociaciones de padres de familia y las comisiones de desayunos escolares. En ellas se reco-

²¹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Centros de Desarrollo Infantil (Cendi), Delegación Iztapalapa, publicado el 31 enero de 2012.

²² Programa publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de enero de 2012, <<http://www.iztapalapa.gob.mx/pdf/SIBDSI/PROGRAMAS/1279.pdf>>.

gen sus inquietudes y necesidades para fomentar acciones que promuevan el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados que realizan principalmente las mujeres, así como favorecer mayor participación de los hombres en estos rubros. Asimismo, sería conveniente trazar una línea estratégica que se trabaje de manera paralela tanto en el Cendi como en la familia para promover el reconocimiento y valoración de este trabajo.

*Análisis de la Reglas de Operación del Programa Centros de Desarrollo Infantil, delegación Cuauhtémoc*²³

Los Cendi de la Delegación Cuauhtémoc consideran fundamental favorecer el desarrollo integral de los menores que se benefician del servicio, mediante actividades pedagógicas programadas. Las reglas de operación son sustancialmente las que rigen en los Cendidel y tienen sólo la particularidad de que sus objetivos están centrados en dos rubros: la promoción de programas de medicina preventiva y programas nutricionales para las niñas y los niños, adecuados a las características y necesidades de desarrollo infantil.

*Reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*²⁴

El Programa de Estancias Infantiles contribuye al cumplimiento del objetivo 2.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que establece como prioridad el ampliar el acceso a la seguridad social. Asimismo, el programa se alinea al objetivo 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social, que tiene como propósito dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, así como a la

²³ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Aviso por el que se dan a conocer los Lineamientos de Operación de los Centros de Desarrollo Infantil dependientes de la Delegación Cuauhtémoc, publicado el 29 abril de 2014.

²⁴ *Diario Oficial de la Federación*, Reglas de Operación Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2015, publicado el 29 de diciembre de 2014.

estrategia 3.1, que establece facilitar el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que buscan empleo, trabajan o estudian, para que puedan acceder y permanecer en el mercado laboral o continúen sus estudios. Para atender a su población objetivo, el Programa de Estancias Infantiles contempla dos modalidades:

1. Apoyo a madres trabajadoras y padres solos.
2. Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil.

Para los fines de este análisis primero se analizará la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos

La población beneficiaria del programa son madres y padres solos con hijas o hijos o bien niñas o niños bajo su cuidado que tienen edades de entre uno y hasta tres años 11 meses (un día antes de cumplir los cuatro años), y en el caso de infantes con alguna discapacidad, de entre uno y hasta cinco años 11 meses (un día antes de cumplir los seis años), a quienes también se apoyará a través de subsidios que les permitan acceder a los servicios de cuidado y atención infantil.

El objetivo general del programa es contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian.

El objetivo específico es mejorar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como de los padres solos mediante el acceso a los servicios de cuidado y atención infantil, como un esquema de seguridad social.

La brecha de desigualdad que atiende este programa va en dos direcciones:

1. Que las mujeres que son madres puedan ejercer el derecho al trabajo en condiciones favorables en relación con el uso de su tiempo. Que los hombres

solos (que sean los únicos responsables del cuidado de hijas e hijos) cuenten con espacios de cuidado.

2. Derecho a servicios de cuidado de la infancia.

A través del uso de los servicios de cuidado y atención infantil, el programa busca que las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, así como los padres solos, cuenten con tiempo disponible para acceder o permanecer en el mercado laboral o estudiar. Esto significa que distingue entre las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres. Aunque en ambos casos se busca la permanencia laboral, en el caso de los hombres sólo apoya a aquellos que estén solos, de lo que se infiere que los hombres que no están en esa condición cuentan con alguna persona que se encarga del cuidado de niñas y niños. En cambio, en el caso de las mujeres promueve el fortalecimiento para que permanezcan en el ámbito laboral, sin la especificidad de si están solas o no.

El Programa de Estancias Infantiles sí contempla la desigual distribución del poder, puesto que en los antecedentes del programa se identifican las condiciones de desventaja a las que se enfrentan las mujeres para permanecer en el mercado laboral por ser las principales depositarias de las actividades de cuidado. Se señala que la participación de las mujeres en el mercado laboral es más alta en los grupos de menores ingresos que en los de ingresos más elevados y requieren de espacios de cuidado para sus hijas e hijos para desempeñarse en el trabajo. Por otra parte, el programa reconoce la necesidad de apoyar a los hombres solos que tienen infantes bajo su cuidado.

Anexo 7. Programas de servicios de cuidado de la Ciudad de México. Análisis: neutralidad de género, relaciones de poder y trabajo doméstico y del cuidado no remunerado

A continuación se presentan los resultados del análisis realizado a algunos servicios y programas de cuidado que operan en la Ciudad de México. El análisis

de los servicios de cuidado²⁵ se realizará desde tres criterios o consideraciones principales (Sen, 2011):

1. El impacto diferenciado para mujeres y hombres de las políticas públicas. El análisis exige cuestionar la neutralidad de género para saber cómo, y en qué magnitud, la política, el programa, los presupuestos o la acción estudiada afectan a cada grupo de población, y cómo dicha afectación se diferencia entre los grupos poblacionales. El programa estudiado, ¿a qué brecha de desigualdad hace referencia?, ¿qué brecha busca erradicar?, ¿cómo está tratando de erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres?, ¿con qué herramientas busca lograrlo?
2. La desigual distribución del poder en la sociedad. Implica cuestionar las relaciones de poder en el ámbito de la economía, donde la desigualdad se manifiesta en menor poder para las mujeres. Preguntarse, además, si la política estudiada está reproduciendo dichas relaciones desiguales o si está propiciando un cambio favorable hacia la igualdad. ¿El programa reproduce desigualdades entre mujeres y hombres?, ¿las ahonda?
3. El trabajo doméstico y del cuidado no remunerado. Considerar la contribución de las mujeres a la economía mediante el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado es fundamental para indagar si las políticas públicas están reforzando el hecho de que sean mayoritariamente las mujeres quienes realicen este tipo de trabajo, o si están ayudando a deconstruir los roles preestablecidos. ¿El programa tiene en cuenta la carga de trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que realizan las mujeres?

En términos generales se encontró que los diversos espacios de cuidado infantil que operan en la Ciudad de México tienen las siguientes características:

²⁵ De acuerdo al instrumento disponible se tomarán como base las reglas de operación, las normas generales o el programa mismo.

1. *Neutralidad.* La brecha de desigualdad que contemplan está centrada en la atención a la niñez. Aun cuando los programas atiendan las necesidades de cuidado para disminuir una carga de trabajo, que es fundamentalmente responsabilidad de las mujeres, esto no se especifica en la mayoría de los lineamientos, no se señala que están pensados para atender la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres que genera el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado; sin embargo, el hecho de contar con estos espacios contribuye a disminuir esa desigualdad.

En algunos casos se señala que es un servicio dirigido a madres, padres y tutores (como en el caso de los Cendidel). Entonces, si consideramos como neutralidad el que contemple a los hombres (padres trabajadores) para acceder al servicio, de esta forma se beneficia de manera indirecta a las mujeres (madres) al disminuir el tiempo que invierten en labores de cuidado, lo que significa que no todas las acciones para la igualdad de género tienen que ir dirigidas a las mujeres. Este lineamiento está acorde con las recomendaciones de los marcos internacionales de garantía de derechos humanos para las mujeres, que instan a los Estados parte (México entre ellos) a realizar todas las medidas necesarias para que los hombres tengan mayor participación en el cuidado y atención de hijas e hijos, como una medida para la igualdad de género.

2. *Desigual distribución del uso del poder.* Los programas no promueven explícitamente la igualdad entre mujeres y hombres, pero son una medida que fortalece las capacidades de las mujeres porque las libera de una cantidad de tiempo que usualmente dedican al trabajo doméstico y del cuidado no remunerado. Lo importante sería fortalecerlos para alcanzar una mayor compatibilidad entre los horarios que se ofrecen en los diversos centros y los horarios de trabajo de madres, padres y tutoras o tutores.

3. *Trabajo doméstico y del cuidado no remunerado.* Los reglamentos y lineamientos de los espacios de cuidado no señalan que fueron diseñados con base en la necesidad de generar infraestructura de cuidados y servicios para disminuir el tiempo de trabajo no remunerado que realizan estructuralmente

las mujeres. Se señala que fueron creados para fomentar el desarrollo de la infancia. Sin embargo, como ya se ha visto en los dos rubros anteriores, dado que generan el servicio de cuidados, benefician ineludiblemente a las mujeres al disminuir la carga de trabajo que el cuidado conlleva.

Anexo 8. Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal, 2014²⁶

Su objetivo es promover y garantizar los derechos económicos, sociales y alimentarios de las madres solas jefas de familia que residen en la capital del país. Está alineado con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, en particular con la estrategia “Incrementar el acceso a alimentos nutritivos, balanceados y de buena calidad por parte de la población del Distrito Federal”, y con la línea política “Promover que las mujeres en condición de vulnerabilidad tengan acceso a programas que mejoren la alimentación de su familia”.

Mejorar la alimentación de la familia es una actividad contenida en la categoría de análisis de los cuidados. Dado el orden social del género, constituye una de las actividades centrales asignadas a las mujeres en todo su ciclo de vida, por lo que cobra relevancia en el programa analizado.

Los cuidados son todas aquellas actividades vitales para sostener la vida humana que implican afectos, tiempo, saberes y en ocasiones dedicación exclusiva a las personas dependientes. La acción de alimentar es una actividad enmarcada en esta categoría.

El Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal está a cargo del DIF capitalino y responde al derecho a la alimentación, por lo que se identifica que la brecha que pretende reducir es la desigualdad en el acceso de las mujeres y sus hijas e hijos a alimentos nutritivos, equilibrados y de calidad.

²⁶ Programa publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 enero de 2014.

Este programa constituye una *acción afirmativa* porque está dirigido exclusivamente a mujeres solas, es decir, sin ningún vínculo de pareja. Reconoce implícitamente que las mujeres usualmente se quedan a cargo de hijas e hijos independientemente del vínculo de pareja que hayan tenido. Esta condición genera una desventaja, puesto que las mujeres tienen que atender y cuidar que las hijas e hijos obtengan bienestar. Significa que los tiempos para que las mujeres ejerzan un trabajo remunerado, cursen estudios o cualquier otro ejercicio de ciudadanía, están condicionados por la función de madres cuidadoras.

Las condiciones de desventaja de las mujeres van más allá de lo económico, aun cuando el programa consiste en otorgar un apoyo monetario mensual,²⁷ que si bien les favorece, no es un motor determinante que les provea de capacidades sostenidas en el tiempo y en recursos. Por lo tanto, si bien el programa no profundiza las desigualdades entre mujeres y hombres al otorgar un apoyo económico para adquirir alimentos, no se puede afirmar que contenga elementos de cambio en las relaciones de poder.

En el presupuesto de 2013 el programa recibió 600 000 pesos y esa cantidad aumentó a 4 000 000 en 2014, aunque no se mencionan los motivos del incremento.

Cabe preguntarse ¿sería conveniente que el programa se articule con otros programas de carácter económico para generar una atención integral que apunte a desarrollar capacidades en las mujeres? La respuesta es sí, vinculándose fundamentalmente a programas económicos –ya que tienen mayor potencialidad para generar los cambios estructurales que requieren las mujeres– y atendiendo a que no reduzca la vinculación a programas de asesoría psicológica y legal. De hecho, si se potencializa el desarrollo económico de las mujeres es altamente probable que, por consecuencia, disminuya la demanda de asesoría psicológica y legal.

El programa toma en cuenta que las mujeres están a cargo del cuidado de hijas e hijos, por tanto, que son quienes realizan el trabajo doméstico y de

cuidado no remunerado. También se les concibe como sujetas de derechos, al igual que a sus hijas e hijos porque se promueve que accedan al derecho a la alimentación. Sin embargo, en el programa no se identifican acciones de corresponsabilidad social desde el Estado para reducir el tiempo que las mujeres invierten en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Sugerencias al Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal, 2014

Dado que el programa plantea un modelo de intervención comunitaria para generar procesos de participación social, sería conveniente diseñarlo bajo la lógica de la corresponsabilidad social tripartita en materia de cuidados: Estado, iniciativa privada y comunidad.

En los alcances del programa se menciona que las mujeres asistieron a 15 talleres diferentes; sería importante que éstos no tengan contenidos estereotipados de género.

La Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez del DIF de la capital tiene a su cargo la evaluación periódica del programa, ya que la infancia es su población objetivo. Sería importante que en la lógica de derechos de las mujeres no se les conciba como el medio principal para garantizar el bienestar de hijas e hijos, por lo que se tendría que evitar oponer a grupos de derechos.

Anexo 9. Centros de Asistencia Infantil Comunitarios

Los esfuerzos en materia de cuidado infantil en la capital realmente se han realizado a contracorriente; desde los años setenta del siglo pasado, la sociedad los ha demandado y ha encontrado soluciones para sustituir la ausencia del Estado. Con estos esfuerzos surgieron lo que ahora se conoce como Centros de Asistencia Infantil Comunitarios que se mencionaron antes como parte del sistema Cendidel, mismos que se constituyeron al calor de los movimientos urbano-populares de las décadas setenta y ochenta en zonas marginales de la ciudad. Estos

²⁷ El apoyo mensual equivale a cuatro días de salario mínimo.

centros en muchos casos se formaron como cooperativas con mayor o menor grado de apoyo financiero gubernamental y significaron un gran apoyo para miles de mujeres trabajadoras que por primera vez accedieron a un servicio de cuidado infantil.

Desde su formación, fueron consiguiendo el reconocimiento de la SEP y algunas subvenciones; sin embargo, durante la pasada administración federal la autoridad decidió desentenderse de ellos y el gobierno local asumió la responsabilidad, sin que esto se tradujera en una partida presupuestaria especial. En nuestros días, el gobierno de la Ciudad apoya a estos centros, especialmente por medio de la formación de las docentes, haciendo esfuerzos en conjunto con la Universidad Pedagógica Nacional. Sin embargo, las mujeres cuidadoras en algunos casos no reciben sueldos ni prestaciones formales, en la mayor parte de los casos reciben algún apoyo monetario por parte del gobierno central o delegacional.

Bibliografía

- Barba, C. (2005). "Paradigmas y regímenes de bienestar" en *Cuaderno de Ciencias Sociales*, núm. 137. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica.
- Benería, L. (2003). Introducción, "La mujer y el género en la economía: un panorama general" en De Villota, P. (ed.) *Economía y género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*. España, Icaria Editores.
- Blofield, M. y Martínez Franzoni, J. (2014). "Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad" en *Revista CEPAL*, núm. 114. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37439/RVE114Blofield-Martinez_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Budlender, D. (2008). The statistical evidence on care and non-care work across six countries. *Gender and Development Programme Paper*, núm. 4. UNRISD-ONU. Disponible en: <[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=F9FEC4EA774573E7C1257560003A96B2&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/F9FEC4EA774573E7C1257560003A96B2/\\$file/BudlenderREV.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=F9FEC4EA774573E7C1257560003A96B2&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/F9FEC4EA774573E7C1257560003A96B2/$file/BudlenderREV.pdf)>.
- Canto, M. y Martínez, A. (coords.) (2013). *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*. México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Carrasco, C. (2010). "¿Conciliación? No, gracias. Hacia una nueva organización social" en Cooper, J. (coord.) *Tiempos de mujeres en el estudio de la economía*. México, UNAM.
- Coello, R. y Pérez Orozco, A. (2013). *Cómo trabajar la economía de los cuidados en la cooperación para el desarrollo*. España, Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Chopra, D. y Sweetman, C. (2014). "Introduction to gender, development and care" en *Gender & Development*, número especial sobre cuidado, vol. 22, núm. 3. Disponible en: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13552074.2014.975486?needAccess=true>>.
- Espino, A. (2012). "La dimensión de género de la crisis. ¿Existe una agenda feminista?" en *Nueva Sociedad*, núm. 237. Disponible en: <<http://nuso.org/articulo/la-dimension-de-genero-de-la-crisis-existe-una-agenda-feminista/>>.
- Esquivel, V. (2011). "La economía del cuidado: un recorrido conceptual" en Sanchís, N. (comp.). *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva feminista*. Argentina. ONU

- Mujeres. Disponible en: <<http://www.generoycomercio.org/areas/capacitacion/Aportes-al-debate.pdf>>.
- (2011a). *La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Serie Atandocabos/deshaciendonudos. El Salvador, PNUD-Centro Regional LAC. Disponible en: <http://www.americalatinagenera.org/es/documentos/Atando_Cabos.pdf>.
- (2012). “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina” en Esquivel, Valeria (ed.). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, ONU Mujeres. Disponible en: <<http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Media/Publications/es/Economiafeministadesdeamericalatina.pdf>>.
- (2012a). “What is a transformative approach to care, and why do we need it?” en *Gender & Development*, número especial sobre cuidado, vol. 22, núm. 3.
- Elson, D. y Fontana, M. (2014). “Public policies on water provision and early childhood education and care (ECEC): do they reduce and redistribute unpaid work?” en *Gender & Development*, número especial sobre cuidado, vol. 22, núm. 3.
- García, B., Blanco, M. y Pacheco, E. (1999). “Género y trabajo extradoméstico en México” en García B. (coord.), *Mujer, género y población en México*. México, El Colegio de México/Sociedad Mexicana de Demografía (Somedé).
- García, B. y Oliveira, O. (2006). *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas*. México, El Colegio de México.
- Gipuzkoa Foru, A. (2014). *Informe de evaluación de impacto de género. Proyecto de presupuestos generales del territorio histórico del Gipuzkoa para el año 2014* (tomo VIII). Guipúzcoa, Departamento de Hacienda y Finanzas.
- Martínez Franzoni, J. (2010). *Conciliación con corresponsabilidad social en América Latina: ¿cómo avanzar?* Serie Atandocabos/deshaciendonudos. El Salvador, PNUD, Centro Regional LAC. Disponible en: <<http://www.asocam.org/biblioteca/files/original/4698b90e95fa46c41d97846c18e6890c.pdf>>.
- Oficina Internacional del Trabajo y Organización Mundial de la Salud (2010). *Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de la Naciones Unidas. Iniciativa del Piso de Protección Social*. Ginebra, OIT y OMS.
- Ordorica Mellado, M. (2015). *Grandes problemas. Una mirada al futuro demográfico de México*. México, El Colegio de México.

- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid, Traficantes de Sueños. Disponible en: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/map40_subversion_feminista.pdf>.
- Pérez Fragoso, L. (2012). “Análisis de género de las políticas fiscales. Agenda latinoamericana”, en Esquivel, V. (ed.) *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, ONU Mujeres/Gem-Lac.
- Picchio, A. (2001). *Un enfoque macroeconómico “ampliado” de las condiciones de vida*. Conferencia inaugural de las jornadas “Tiempos, trabajos y género”, febrero de 2001, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/255666548_UN_ENFOQUE_MACROECONOMICO_AMPLIADO_DE_LAS_CONDICIONES_DE_VIDA>.
- (2009). “Condiciones de vida: perspectivas, análisis económico y políticas públicas” en *Revista de Economía Crítica*, núm. 7, primer semestre, Madrid.
- PNUD, OIT, Inmujeres (2009). *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. 2a. edición revisada. México.
- Sen, G. (2001) “Integración del género en los ministerios de finanzas”, en Todaro, R. y Rodríguez, R. (eds.). *El género en la economía*. Santiago de Chile, Isis Internacional.
- Torres Salcido, G. (2011). *Hacia una caracterización de la política social del Gobierno del Distrito Federal*. México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF. Disponible en: <http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/transparencia/2011/car_pol_soc.pdf>.
- Zacharias, A., Antonopoulos, R. y Masterson, T. (2012). *Why time deficits matter: implications for the measurement of poverty*. Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College-UNDP.

Portales de dependencias, Diario Oficial de la Federación, Gaceta Oficial del Distrito Federal y documentos oficiales

- Administración Federal de Servicios Educativos en el DF (AFSEDF). *Estadística Educativa e Inmuebles 2014-2015*. Secretaría de Educación Pública. Disponible en línea: <http://www2.sep.df.gob.mx/inf_sep_df/estadisticas/index.jsp>.
- Diario Oficial de la Federación. *Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social*. Publicado el 30 de junio de 1997. Texto vigente. Última reforma publicada en el DOF: 29 de diciembre de 2009.

Diario Oficial de la Federación. *Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. Publicado el 15 de mayo de 2012.

Diario Oficial de la Federación. *Reglas de Operación Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2015*. Publicado el 29 de diciembre de 2014.

Desarrollo Integral de la Familia. *Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social*. Disponible en línea: <<http://dnias.dif.gob.mx/instituciones/>>.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Normas generales para la prestación del servicio educativo asistencial en los centros de desarrollo infantil delegacionales del gobierno del Distrito Federal (Cendidel)*. Publicado el 21 de agosto de 2007.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Centros de Desarrollo Infantil (Cendi), Delegación Iztapalapa*. Publicado el 31 enero de 2012.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Aviso por el que se dan a conocer los Lineamientos de Operación de los Centros de Desarrollo Infantil dependientes de la Delegación Cuauhtémoc*. Publicado el 29 abril de 2014.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Programa Estimulación Temprana, Crecimiento y Desarrollo de la Infancia*. Publicado el 31 de enero de 2012.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Reglas de Operación del Programa de Servicios "SaludArte"*. Publicadas el 30 de enero de 2014.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Programa de apoyo a madres solas residentes en el Distrito Federal 2014*. Publicado el 30 de enero de 2014.

INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en línea: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>>.

INEGI. *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos. Trimestre: julio-septiembre 2014*. Disponible en línea: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>>.

INEGI. *Encuesta Laboral de Corresponsabilidad Social (Elcos) 2012*. Disponible en línea: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/elcos/default.aspx>>.

INEGI, Inmujeres. *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009*. Disponible en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2009/pub_y_prod/default.aspx>.

Inmujeres. *Las desigualdades de género vistas a través del estudio del uso del tiempo. Resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009*. Disponible en: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101184.pdf>.

Instituto de Asistencia e Integración Social, Gobierno del Distrito Federal. *Directorio de Centros de Asistencia e Integración Social*. Disponible en línea: <<http://www.iasis.df.gob.mx>>.

Instituto Mexicano del Seguro Social (2014) *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*. Disponible en línea: <<http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2013-2014>>.

Secretaría de Educación Pública. *Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo*. Disponible en: <<http://basica.sep.gob.mx/tiempocompleto/pdf/programa.pdf>>.

Secretaría de Educación Pública. *Sistema Interactivo de Consulta Ciudadana*. Disponible en línea: <<http://planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>>.

EL **D**ESCUIDO DE LOS **C**UIDADOS

Se imprimió en noviembre de 2016
en los talleres de Arte Gráfico
Álamos 8, colonia Tlapacoya
Ixtapaluca, Estado de México
La edición consta de dos mil ejemplares

Las tareas de cuidados y domésticas han sido invisibles y no se les ha concedido la categoría de trabajo porque se llevan a cabo sin remuneración, a pesar de que producen bienes y servicios y son indispensables para la reproducción social. Tan ha sido invisible este trabajo, que pareciera que lo que sucede dentro del hogar se realizara por sí solo y sin ningún esfuerzo, y escasamente requeriría de una aportación económica. ¡A fin de cuentas, para atender esas necesidades ahí están las mujeres!

Esta publicación muestra el camino andado para visibilizar la importancia de los cuidados como un derecho de todas las personas, y también la necesidad de que se les garanticen derechos a las propias personas cuidadoras, desmontando la división sexual del trabajo para hombres y mujeres en el hogar, en la sociedad, y con las políticas públicas que también asuman un rol relevante en la economía del cuidado. Eso se propone el Gobierno de la Ciudad de México.

Amalia García Medina

*Mira Bartola,
ahí te dejo esos dos pesos
pagas la renta,
el teléfono y la luz.
De lo que sobre,
coges de 'ai para tu gasto
guárdame el resto
para echarme mi alipús...*

*Guárdate algo pa' mañana
que hay que ser conservador
ya verás como te ahorras
pa' un abrigo de visión...*

Peso sobre peso
Salvador Flores Rivera, Chava Flores



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO

