

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

Portada:
Rafael López Castro

Producción editorial
Bertha Trejo Delarbre

Cuidado de la edición
Alfonso Cuevas Meza

Diseño gráfico editorial
Germán Montalvo, Zabdiel Pérez Florentino

Impreso en México

EL DESCUIDO DE LOS CIUDADOS

EL DESCUIDO DE LOS CIUDADOS

Sus consecuencias
en seguridad humana
y desigualdad laboral



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO

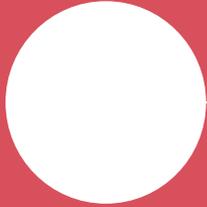


CES^{CD}_{MX}
Consejo Económico y Social
de la Ciudad de México



Contenido

- 9 **Introducción**
Miguel Ángel Mancera
- 15 **Prólogo**
Amalia García Medina
- 23 **Una mejor división del trabajo implica más igualdad en la calidad de vida**
Marta Lamas
- 55 **Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño**
Lucía Pérez Fragoso
- 147 **El contexto de la Ciudad de México: una visión desde la población y los mercados laborales**
Ana Escoto
- 189 **Segregación horizontal y vertical del trabajo en la Ciudad de México**
Edith Pacheco
- 227 **Prácticas de cuidados: algunas experiencias**
Marta Ferreyra



Introducción

Miguel Ángel Mancera

Las familias –y en ellas destacadamente las mujeres– son la clave de la reproducción social y el cuidado de las personas, pero la evidencia demuestra que esta organización social del cuidado es injusta porque las responsabilidades están distribuidas de manera desigual en dos ámbitos diferentes.

Por un lado, hay una distribución desigual de las responsabilidades de cuidado entre los hogares, el Estado, el mercado y la sociedad. Por otro, la desigualdad en la distribución de responsabilidades se observa también entre mujeres y hombres. Los trabajos de cuidado son asumidos en su mayoría por los hogares y, dentro de éstos, por las mujeres. Esto es porque se ha dado una construcción social que *naturaliza* la capacidad de las mujeres para cuidar a partir de una diferencia biológica. Esta construcción social ha sido sostenida históricamente en valoraciones culturales reproducidas por diversos mecanismos como la educación, los contenidos de la publicidad, la tradición, las prácticas domésticas cotidianas basadas en jerarquías y roles de género diferenciados, las religiones y las instituciones. Sin duda, esta organización social de los cuidados resulta en sí misma un eje de reproducción y de profundización de la desigualdad y, en este contexto, las mujeres participan cada vez más en el trabajo remunerado haciéndose cargo de nuevas tareas, aunque esto no ha significado grandes cambios en la redistribución de las tareas domésticas y de los cuidados.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Sobre el Uso del Tiempo 2014, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en México las mujeres contribuyen con cerca de 60% del tiempo total de trabajo –es decir, las horas dedicadas al trabajo remunerado y al no remunerado–, en tanto que los hombres contribuyen con poco más del 40%. En cuanto a las actividades de cuidados, las mujeres les dedican 28.8 horas a la semana, en tanto que los hombres sólo les dedican 12.4 horas a la semana. El tipo de cuidado al que más tiempo le dedican las mujeres es el proporcionado a niñas, niños y adolescentes, y a cuidar a personas enfermas o discapacitadas que requieren atención especial. En relación con las actividades domésticas, las mujeres se ocupan en ellas un promedio de 29.8 horas a la semana, frente a las 9.7 horas que les dedican los hombres; es decir, las mujeres triplican el tiempo empleado por los hombres en estas actividades.

Los cuidados de las personas tienen una dimensión social, económica y política; por ello deben ser asumidos como un bien público que requiere del papel central del Estado y de la corresponsabilidad social del sector privado. Precisamente por eso, esta visión se ha incorporado en la agenda de políticas públicas del Gobierno de la Ciudad de México.

Mi gobierno impulsa un nuevo pacto social, generacional y de género a fin de establecer equilibrios en las responsabilidades de cuidados. Con este fin implementa acciones y políticas desde la ética del cuidado, en armonía con las políticas de igualdad y de una nueva cultura laboral; todo ello, orientado a construir un Sistema Integral de Cuidados de la Ciudad de México.

Una de las metas para el logro de la igualdad de género de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, *Transformando nuestro Mundo*, adoptada por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 2015, es:

Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la corresponsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

De acuerdo con este objetivo, tanto en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2013-2018 como en el Segundo Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación 2013-2018 y, de manera más precisa, en el Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal y ONU Mujeres, que suscribí en noviembre de 2013, me comprometí a impulsar una nueva cultura laboral que tome en cuenta el valor del trabajo que realizan las mujeres, a través de la implementación de políticas como el derecho a la lactancia, las licencias laborales para el cuidado de las hijas o hijos por la madre durante los primeros seis meses de vida con sueldo completo, así como las licencias de paternidad a los hombres trabajadores para que se incorporen a las tareas de cuidados, y de modo similar para quienes acaben de adoptar.

Asimismo, se han modificado los horarios para disminuir la jornada laboral los viernes e iniciamos una acción progresiva de trabajo a distancia o *home office* que contribuirá no sólo con una movilidad más racional sino con un mejor uso del tiempo para todos, pero especialmente para las mujeres y a una conciliación de vida familiar y mundo del trabajo. Además, desplegamos los programas Médico en Tu Casa y Bebé Seguro y, de modo sobresaliente, la capacitación en economía del cuidado para mujeres y hombres que genere mejores condiciones de independencia económica para ellas y descargarlas así del trabajo doméstico.

Estos programas y acciones reconocen y garantizan el derecho a los cuidados y son una muestra de la decisión del Gobierno de la Ciudad de México de ir hacia la incorporación de las políticas públicas orientadas a reducir las cargas de trabajos de cuidados y domésticos que realizan las mujeres.

Este desarrollo tiene un avanzado marco jurídico con enfoque de derechos, en particular la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres de la Ciudad de México, impulsada desde la Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral, que tiene una integración interinstitucional.

La política de cuidados en la Ciudad de México se propone ser integral y para ello contemplar los cuidados de la infancia, de las personas adultas mayores, de las personas enfermas, de las personas con discapacidad, de niñas y niños y adolescentes, y el modo en que se estructura el uso del tiempo; la invisibilidad del valor de los cuidados y los servicios de éstos han conformado dinámicas de las relaciones de género desfavorables para la independencia económica de las mujeres.

Por ello el Gobierno de la Ciudad de México ha decidido priorizar el trabajo de cuidados a través del establecimiento de servicios públicos, de infraestructura, de políticas de protección social, de la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda de la ONU para lograr la igualdad de género, impulsando el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.

Esta excelente publicación, realizada por reconocidas investigadoras en la materia, aporta un análisis y una nueva visión sobre la forma trabajo para aten-

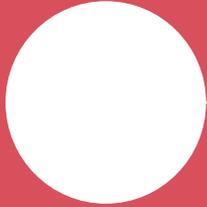
der las necesidades de desarrollo y de cuidado familiar que realizan mujeres y hombres, mostrando que ello se ha traducido en un déficit de trabajo digno, de acuerdo con el concepto de la Organización Internacional del Trabajo.

En este libro se muestra la precarización de las condiciones de trabajo, la inestabilidad y la informalidad laborales, la caída de la cobertura de la seguridad social, la desigual distribución del trabajo de cuidados y doméstico. Se refiere la forma en que la economía se sostiene con la contribución de las labores no pagadas de la economía doméstica y de cuidados. También describe cómo, con la entrada masiva de las mujeres a la fuerza de trabajo asalariada, estas labores en el ámbito privado se vuelven una carga sustancial para ellas. Señala que es indispensable que en la agenda pública se asuma el vínculo que existe entre los cuidados y la justicia social, y se reconozca que a pesar del crecimiento generalizado de la participación económica femenina desde hace varias décadas, prevalecen diferencias significativas entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, que deben cambiar.

Los cuidados constituyen un derecho que mi administración reconoce como tal; por ello los incluí en el texto que entregué al constituyente y ese derecho quedará plasmado en la Constitución de la Ciudad de México. En ese sentido, mi compromiso es impulsar la prestación de servicios públicos y universales, accesibles, suficientes y de calidad y, al mismo tiempo, de la participación gubernamental, fomentar la del sector privado, la comunidad, las familias, las mujeres, los hombres y los distintos grupos de edad en la provisión de servicios de cuidado.

Toda persona tiene derecho al cuidado, es decir, el acceso al conjunto de actividades que sustentan vitalmente a las personas y les otorgan los elementos materiales para vivir en sociedad. Y por ello buscamos la armonización entre la vida familiar, escolar, laboral y profesional.

Para el Gobierno de la Ciudad de México éste un paso ineludible para alcanzar igualdad económica y social, y fortalecer nuestra sociedad.



Prólogo

Amalia García Medina

Las mujeres se encuentran en una encrucijada entre la participación en el trabajo remunerado, que resulta indispensable para su independencia económica, y el trabajo no remunerado para garantizar la reproducción biológica y social de los miembros del hogar. Ciertamente, en el mundo del trabajo remunerado no se han construido las condiciones para su inclusión y continúan haciéndose cargo en el hogar de un trabajo arduo, no reconocido, destinando su tiempo a garantizar tanto la reproducción biológica de la especie como la reproducción social de los miembros de la familia. La reproducción social incluye la alimentación de los miembros del hogar y los cuidados, entre otras tareas, y también elementos no materiales que conforman la socialización: la transmisión de valores, identidades y roles, el desarrollo de capacidades y habilidades para desempeñarse en la vida, las normas de comportamiento; pero ninguna de estas actividades ni el tiempo que requieren se han valorado, porque históricamente han conformado un trabajo invisible y una economía oculta.

La economía del cuidado se refiere a todas las actividades y prácticas que son necesarias para la reproducción social; incluye el cuidado de sí y para sí, es decir el autocuidado, y también el cuidado de otras personas: la atención de niñas, niños, jóvenes, personas mayores, enfermas, o con alguna discapacidad y también de las que podrían proveerse a sí mismas cuidados.

Cuando se asocia la idea del cuidado a la economía, se visibilizan los elementos que contribuyen a reconocerle un valor económico, es así como el concepto de *economía del cuidado* tiene dos elementos: en primer lugar, visibiliza el papel del trabajo de cuidado que se ha naturalizado a lo largo de los siglos para las mujeres; y en segundo término, la importancia económica de este trabajo que no se remunera, pero que potencialmente podría serlo y también la pertinencia de políticas públicas y presupuestos para que el Estado atienda los cuidados.

Desde 1934, Margaret Reid presentó un estudio pionero sobre el trabajo doméstico, *Economics of household production*, en el cual estableció la siguiente categoría:

La producción en el hogar consiste en esas actividades no remuneradas que son llevadas a cabo por y para sus miembros; actividades que podrían ser re-

emplazadas por bienes de mercado o servicios pagados, si circunstancias tales como el ingreso, las condiciones de trabajo, mercado o inclinaciones personales permitieran que el servicio fuera delegado en alguien fuera del grupo del hogar.¹

Este trabajo es realizado principalmente por mujeres: esposas, madres, hijas, amas de casa, a veces con la contribución de los miembros dependientes que están en el hogar cuando su edad y condición de salud les permite realizarlo. Comprende una gran cantidad de actividades que implican diferentes esfuerzos y compromisos, que afectan de manera diferente las oportunidades que las mujeres puedan tener en otros ámbitos, sea en el mundo laboral, en el esparcimiento o el autocuidado.

Así, se puede decir que es un factor invisible de reproducción del sistema económico, por lo cual es necesaria su valoración económica; para diversas disciplinas, por ejemplo para el campo de la sociología, cumple funciones de socialización; en demografía es esencial en la reproducción de la población y el cuidado de la salud; en el campo de la psicología está asociado a la formación. Por lo tanto, se requiere adoptar una perspectiva multidisciplinaria abierta a diferentes enfoques para analizar este fenómeno complejo.

El trabajo de cuidado ha estado desvalorizado por el orden dominante de género, que ha relegado a las mujeres al mundo de lo privado; y al reforzarse la asociación de la actividad de cuidado con lo femenino, se ha convertido también en un obstáculo para que las mujeres puedan participar en otras esferas de la vida, como la política, la sociedad civil, el mundo laboral asalariado. Darle visibilidad al trabajo de cuidados convoca a una transformación de los roles; a una redistribución de las responsabilidades en el hogar, y a la forma en la que mujeres y hombres emplean sus tiempos en las distintas etapas de la vida. A repensar la concepción de las familias y a ampliar el rango de quienes tienen derecho al trabajo remunerado; a revalorar el tiempo dedicado a la recreación, al cuidado personal y al ocio. A revolucionar la concepción del tiempo respecto de la que ha existido de acuerdo con el género

¹ Reid, Margaret G. (1934) *Economics of household production*. Nueva York, John Wiley and Sons Inc. Disponible en: <<https://ia801704.us.archive.org/30/items/economicsofhouseooreid/economicsofhouseooreid.pdf>>.

de pertenencia, la etnia, la edad, el nivel socioeconómico y el lugar que se ha ocupado en la familia.

Sin duda se trata de desmontar la cultura de la división sexual del trabajo, donde el hombre se ha desempeñado como proveedor del sustento económico y la mujer como *ama de casa*, es decir, responsable del trabajo doméstico, de cuidados y organización de la vida cotidiana dentro del hogar, cada vez con más frecuencia obligada a realizar una múltiple jornada conformada por el trabajo en el mercado, el doméstico y el de cuidados no remunerado. En una cultura de la división sexual del trabajo, a las mujeres que cumplen exclusivamente con el rol del mundo privado se les hace responsables de estas arduas e importantes tareas no remuneradas, pero su condición de dependientes económicas confinadas al ámbito del hogar las margina de otros espacios de la vida social.

Para las mujeres, su papel preponderante en la maternidad y la reproducción social les ha significado dedicar tiempo y años de su vida al cuidado y la crianza de los hijos o de personas dependientes o que requieren de cuidados intensivos, con lo cual se ven precisadas a estrechar sus trayectorias laborales, sus posibilidades de ascenso o su formación, en el caso de quienes han accedido a un trabajo asalariado. Sólo algunas superan esta situación con esfuerzos muy grandes o gracias a la posibilidad de delegar las tareas hogareñas a otras personas, por lo general mujeres, familiares, empleadas del hogar o empleadas especializadas a cambio de una remuneración.

También, como lo muestra la investigación, hay evidencias de la participación frecuente de niñas en el trabajo doméstico y de cuidados –aun cuando esto está prohibido–, lo cual lastima su desempeño escolar y su disfrute del tiempo libre, de la recreación y del juego, y limita su desarrollo como personas. El análisis que hacen las autoras de los textos que componen este libro muestra que el fenómeno social del cuidado de personas por las mujeres siempre ha existido, pero, como apuntan los demógrafos, el envejecimiento y la reducción de presupuestos podrían aumentar otra vez el tiempo dedicado en los hogares a dichos cuidados. Sin embargo, este trabajo, que descansa principalmente en las mujeres, no se podrá sostener de la misma manera entre las nuevas generaciones, como resultado, entre otras cosas, de la

transición demográfica, pues el tamaño más reducido de la familia no deja mano de obra disponible para realizar tales actividades.

Por otro lado, si bien la participación de las mujeres en espacios ajenos al hogar se ha ampliado enormemente, ésta se ha concentrado en determinadas ramas de actividad, con una segregación ocupacional por género que refleja la discriminación aún existente hacia las mujeres.

Para enfrentar esa discriminación, ellas han empujado el avance de políticas públicas que reconozcan el derecho que todas las personas tenemos a los cuidados, y también los derechos de las y los cuidadores, visibilizando incluso ámbitos tradicionalmente no asociados a los cuidados, pero que pueden incidir en ellos positivamente; por ejemplo, la revisión de las políticas urbanas que tienen que ver con los tiempos de traslado para acortarlos; los programas sociales de comedores populares; las escuelas de jornada extendida y de tiempo completo; el programa de desayunos escolares; los programas para personas adultas mayores como la pensión universal y las casas de día; programas como Médico en tu Casa, que se ha originado en la capital de la República, así como políticas de conciliación de la vida familiar con la laboral –como las que ha tomado el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, al acortar las jornadas de trabajo para todas y todos–; la extensión de licencias de maternidad y parentales, y el impulso al trabajo de oficina a distancia, con el que se reconoce el valor del tiempo de las personas y se hace más racional la vida.

Junto a esto, están las acciones afirmativas y de inclusión en el mundo de lo público, dirigidas a erradicar las brechas de desigualdad y las causas estructurales que las han generado. Se trata de medidas integrales de largo plazo que deberán significar un parteaguas, un antes y un después, en la división sexual del trabajo.

En el capítulo inicial, “Una mejor división del trabajo implica más igualdad en la calidad de vida”, Marta Lamas señala que el mayor desafío de la problemática laboral es resolver la desigualdad socioeconómica y política que existe entre el grupo de mujeres y el de hombres, por lo que es prioritario comprender los mecanismos que producen y reproducen los problemas que resultan de las ideas de *lo propio* de las mujeres, y desprender elementos útiles en el diseño de políticas públicas. Para Marta Lamas, comprender cómo las ideas y creencias sobre la diferencia sexual se traducen

en desigualdad social, política y económica, permite definir con mayor eficacia las vías de la intervención institucional y plantear el cuidado como derecho social: el derecho a ser cuidado cuando se necesita y la obligación de cuidar. Y agrega que el sistema económico cruzado y constituido por diferentes relaciones de poder tiene una dinámica material y otra simbólica en la reproducción de las desigualdades sociales, donde los trabajadores están conectados con el cumplimiento de objetivos empresariales, situación que se desarrolla en la incertidumbre e inseguridad, lo que hace que los problemas sociales y estructurales se interpreten como problemas personales. Las relaciones desiguales entre mujeres y hombres son el resultado de la estructuración económica y de la cultura.

Marta Lamas coincide con el sociólogo francés Pierre Bourdieu al señalar que los seres humanos interiorizan las estructuras del mundo social y las transforman en esquemas de percepción, y así guían sus comportamientos y percepciones. Casi para finalizar este capítulo, Lamas nos encamina a la revisión de cómo el trabajo es el eje principal de la desigualdad de género y su centralidad. El trabajo es un poderoso medio para aportar a la sociedad, es un medio de realización personal, de emancipación, pero también produce formas de explotación y graves formas de exclusión y opresión.

En “Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño”, Lucía Pérez Fragoso –en colaboración con Alma Rosa Colín, Sebastián Ramírez y Angélica Aldana– realiza una extensa investigación para dar una visión económica alternativa a la tradicional. La investigación se centra en el análisis del trabajo remunerado y no remunerado; así, muestra cómo las personas responden a mandatos sociales que determinan su identidad. Aportan elementos importantes para la comprensión y el conocimiento de la organización económico-social, y presenta algunos insumos necesarios para el diseño de políticas públicas que faciliten la vida cotidiana de las personas. Analizan la organización social y lo que sucede en el mercado laboral, con una visión integral; lo visible y lo invisible.

Ana Escoto, en “El contexto de la Ciudad de México: una visión desde la población y los mercados laborales”, aborda la dinámica poblacional y las características del mercado del trabajo, situando el fenómeno de envejecimiento y la demanda de

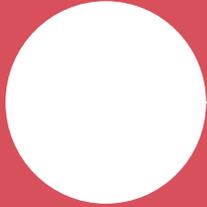
cuidados. Divide en cuatro partes su exposición y muestra las diferencias demográficas y su dinámica; expone la evolución histórica del empleo femenino; hace un recuento las transformaciones estructurales que ha vivido la Ciudad de México, las principales ocupaciones y las ramas económicas, y reflexiona sobre los cambios institucionales que repercuten en el mercado de trabajo y los alcances de algunos programas sociales.

A su vez, Edith Pacheco, en “Segregación horizontal y vertical del trabajo en la Ciudad de México”, nos introduce a la discusión de la segregación ocupacional para mujeres y hombres que afecta más a las mujeres, lo que es una fuente de rigidez en el mercado de trabajo, así como de ineficiencia económica. La autora se propone detectar y analizar las brechas de desigualdad existentes entre la fuerza de trabajo femenina y la masculina desde el punto de vista de la segregación ocupacional.

Marta Ferreyra, en el capítulo “Prácticas de cuidados: algunas experiencias”, plantea el dilema sobre qué camino deben seguir los gobiernos para que las mujeres puedan ejercer libremente sus derechos, conseguir su autonomía y realizar sus proyectos de vida en igualdad de condiciones que los hombres, y que al mismo tiempo se garanticen los cuidados a los que las personas dependientes tienen derecho.

Con los espléndidos textos que componen este libro es que cobran sentido las iniciativas del jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, para que la economía del cuidado en la Ciudad de México se convierta en uno de los planteamientos de política social más relevantes porque contribuye a la transformación de los roles y tareas que tradicionalmente se han asignado a las mujeres y los hombres, y porque sustenta la obligación del Estado de construir un sistema integral de cuidados –en este caso para la Ciudad de México– que replantee la forma de vida y el uso del tiempo de las mujeres y de los hombres, en el espacio tanto público como privado.

Conocer cuáles y de qué dimensión son los grupos de población en la Ciudad de México que necesitan de cuidados, así como saber quién los cuida, permite plantear, desde la ética de los cuidados, los derechos de ambas partes: personas cuidadas y personas cuidadoras. Por ello reviste especial importancia para el gobierno de la Ciudad el trabajo y la aportación teórica contenidos en este libro. Enhorabuena por tenerlo ya disponible para el aprovechamiento de muchas personas.



Una mejor división del trabajo implica más igualdad en la calidad de vida

Marta Lamas

Uno de los mayores desafíos que subyacen a toda la problemática laboral es la resolución de la desigualdad socioeconómica y política que existe entre el grupo de las mujeres y el grupo de los hombres. ¿Por qué, pese a muchos y variados esfuerzos, todavía se dan situaciones de discriminación y opresión que han permanecido iguales a través de los años? Resulta prioritario comprender los mecanismos que producen y permiten que se sigan reproduciendo los problemas que resultan de las ideas culturales sobre *lo propio* de los hombres y *lo propio* de las mujeres. Son ideas que producen sexismo –discriminación en función del sexo– y afectan tanto a las mujeres como a los hombres. En ese sentido, un señalamiento de Daniel Innerarity (2011), que vincula el conocimiento con el desarrollo de un esquema social más igualitario, sostiene que la función más importante del conocimiento consiste en convertirse en el dispositivo más poderoso a la hora de configurar un espacio democrático de vida común entre los seres humanos. Este filósofo y politólogo vasco enuncia la provocadora idea de que los principales problemas en una democracia no son los de voluntad política sino las fallas en el conocimiento. Esta reflexión se enmarca en su atractiva proposición de que “El conocimiento, más que un medio para saber, es un instrumento para convivir” (2011: 11). Desde esa perspectiva se aborda el análisis sobre el significado que tiene hoy desde el punto de vista económico, cultural y político, la división sexual del trabajo en México.

Así, el objetivo es analizar el modo en que la producción, la reproducción y el consumo actuales están cruzados por los mandatos culturales, para de ahí desprender elementos interpretativos útiles en el diseño de políticas públicas. Comprender cómo las ideas y creencias sobre la diferencia sexual se traducen en desigualdad social, política y económica permitirá definir con mayor eficacia las vías de intervención institucional.

1.

En México, la tradicional división sexual del trabajo sigue estructurando las responsabilidades de ambos sexos: el trabajo de cuidado de los seres vulnerables

(infantes, personas ancianas, enfermas y discapacitadas) está principalmente a cargo de las mujeres, mientras el trabajo de provisión y defensa, principalmente a cargo de los hombres (Izquierdo, 2004). Esa segregación laboral potencia la discriminación en función del sexo y provoca una sobrerrepresentación de los hombres en los espacios de poder político y económico. En nuestro país el trabajo de crianza y cuidados sigue siendo mayoritariamente una labor de las mujeres, que muchas realizan sin pago, cargada de valor simbólico pero sin apoyos sociales. Mientras tanto, la labor de provisión y defensa continúa teniendo un alto costo personal para los varones, aunque suele ir acompañada de retribuciones simbólicas y económicas.

En este país se sigue conceptualizando el trabajo de crianza de los infantes y de cuidado de las personas ancianas, enfermas, inválidas y con discapacidad básicamente como una responsabilidad *natural* de las mujeres. En parte por la idea de que es expresión de amor pero también por la manera en que tradicionalmente se define *trabajo* como una actividad económica. Y como hoy millones de mujeres se desempeñan también en trabajos fuera del hogar, el equilibrio de complementariedad que existía antes ahora se ha quebrado. ¿Por qué no se aborda esta segregación laboral como un gran problema que obstaculiza un desarrollo socioeconómico y político más equitativo? Porque los ciudadanos, mujeres y hombres por igual, ven la repartición existente como natural. Pero ¿qué es lo *natural*? ¿Acaso usar computadoras, volar en aviones o la multitud de cuestiones científicas y tecnológicas actuales son *naturales*? ¿Por qué se recurre a calificar de *natural* una situación de desigualdad cuando lo que nos caracteriza como seres humanos es nuestra igual condición humana? El tema conjunta cuestiones de diverso orden –económico, político, cultural y psíquico– y no se pretende ofrecer aquí una solución a problemática tan compleja. Sin embargo, se quiere introducir en la reflexión política el papel de la subjetividad en relación con el modelo laboral actual, pues una comprensión más afinada de la problemática es crucial para desarrollar políticas públicas eficaces.

Norbert Lechner (1986) planteó que la convergencia de los procesos de individuación subjetiva con los procesos de avance democrático es un dilema democrático. Este politólogo definió la política como la “conflictiva y nunca acabada

construcción del orden deseado” y señaló que las motivaciones que alimentan dicho proceso de construcción son provistas por la subjetividad. La subjetividad no es independiente de las decisiones de política pública, y la brecha que se abre entre sociedad y política tiene que ver justamente con las dificultades de procesar la subjetividad. Lechner criticó que se apela de manera permanente a la realización de cada persona, pero a la vez existe una privación de los soportes sociales necesarios para garantizar tal desarrollo, como son los derechos sociales. Entre ellos, hoy se ubica el cuidado: el derecho a ser cuidado cuando se necesita y la obligación de cuidar (Kershaw, 2005).

Abordar la división sexual del trabajo implica la transformación de la representación clásica que se ha hecho de la llamada cuestión social. El autor clásico sobre la cuestión social, Robert Castel (1997: 29), la define como la inquietud de una colectividad sobre su capacidad para mantener las relaciones de interdependencia que articulan la cohesión social. En México esta reflexión sobre la cuestión social se da en un momento histórico en el que la crisis que más afecta a la ciudadanía es la del desgarramiento del lazo social. Al romperse el lazo social –que es el vínculo entre el individuo y la sociedad– se fractura la cohesión social. Y aunque los seres humanos han logrado desarrollar herramientas tecnológicas notables y realizar avances científicos impactantes, enfrentan, sin embargo, una gran dificultad para recomponer el tejido social. El lazo social se fragmenta y debilita como consecuencia de la explotación económica y la dominación política, el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo, los procesos de exclusión y discriminación, y la pérdida de los vínculos de solidaridad y reciprocidad. Esto se expresa en pobreza, marginalidad, desempleo, migraciones, violencia delin cuencial, narcotráfico, quiebres institucionales, corrupción rampante e impunidad. Además, se suma la negación y alienación individuales, que desempeñan un papel fundamental en la crisis de la conflictividad social, pues sin coacciones físicas ni amenazas, la inmensa mayoría de las personas colabora con un sistema injusto, que las afecta directamente.

Robert Castel (2006: 93) habla de las configuraciones problemáticas, que perturban la vida social, dislocan el funcionamiento de las instituciones y ame-

nazan con invalidar categorías enteras de sujetos sociales. Esas configuraciones problemáticas son la trama del sufrimiento y el desamparo de un sinnúmero de personas, y hay que entenderlas para articular mediaciones que atenúen el dolor y los efectos discriminatorios que provocan. Hoy en día una de las configuraciones más problemáticas es la del trabajo, no sólo por todo lo relativo a la precarización laboral (el brutal desempleo, la ausencia de una cobertura de seguridad social, la miserabilidad de los salarios y pensiones, la descomposición del sindicalismo y la erosión de los derechos laborales), sino también por la división sexual del trabajo, con sus cargas repartidas de forma muy dispareja entre mujeres y hombres.

Para diseñar políticas públicas y hacer reformas se necesita “ampliar la idea de qué es la economía y qué es el trabajo para abarcar el conjunto de procesos que permiten generar los recursos necesarios para vivir, sin limitarse a mirar sólo aquellos que involucran flujos monetarios” (Pérez Orozco, 2012: 13). Una esfera crucial de la economía son los trabajos que no se pagan, pero de los cuales depende la sobrevivencia. Y ahí es necesario comprender el papel que tienen las creencias y mandatos culturales en las decisiones públicas. Estos mandatos y creencias estructuran y validan las relaciones desiguales entre los hombres y las mujeres de manera absolutamente funcional para la marcha de la economía actual, y atraviesan y marcan el terreno sobre el que ocurren los fenómenos económicos y ponen las condiciones para que éstos sean posibles. Por eso hay que comprender cómo la desigualdad de la división sexual del trabajo condiciona el modelo socioeconómico, y de qué manera las políticas laborales están teñidas por la idea de la *naturalidad* de tal división.

Esa configuración problemática, llamada tradicionalmente *división sexual del trabajo*, tiene orígenes arcaicos vinculados a la diferencia anatómica. Hace tiempo existió una cierta complementariedad en dicha división, que hoy se ha ido perdiendo a medida que las mujeres han ingresado de manera masiva al trabajo asalariado y a las funciones públicas. Así, los cambios sociales, científicos y tecnológicos producidos durante el siglo xx han ido moviendo las fronteras de lo que se consideraba *lo propio* de las mujeres, y éstas han ocupado el ámbito

público asalariado cada vez con mayor fuerza y presencia. Sin embargo, apenas empieza a darse un movimiento recíproco de los varones al ámbito doméstico, y es principalmente en países del primer mundo donde ellos comienzan a asumir labores y responsabilidades antes consideradas femeninas.

Ahora bien, se sabe que el sistema socioeconómico, cruzado y constituido por diferentes relaciones de poder, tiene una dinámica material y una dinámica simbólica en la reproducción de las desigualdades sociales. El momento actual se caracteriza por una masiva producción ideológica y discursiva, que promueve en la dirección que Gaulejac (2005) ha caracterizado como *docilidad activa*. Es decir, una disponibilidad cada vez mayor de los trabajadores al cumplimiento de los objetivos empresariales, pues los valores y las aspiraciones del propio sujeto conectan su realización personal con las demandas económicas y organizacionales que se le exigen. Esta operación, que se desarrolla en una situación de incertidumbre e inseguridad sobre su futuro, hace que los problemas sociales y estructurales se interpreten como problemas personales. En ese sentido, la reformulación actual de la cuestión social requiere desarrollar un sentido crítico sobre el hecho de que las posiciones desiguales de mujeres y hombres no son decisiones personales sino resultado de la estructuración económica y de la cultura.

Esto coincide con lo que han señalado muchos científicos sociales, Pierre Bourdieu entre ellos. Este antropólogo y sociólogo francés ha analizado el proceso a través del cual los seres humanos interiorizan las estructuras del mundo social y las transforman en sus propios esquemas de percepción y acción, y guían así sus comportamientos, decisiones, aspiraciones y gustos (Bourdieu, 1988, 1991). Como los determinismos culturales que obligan a los sujetos a pensar, sentir y comportarse de determinada manera están internalizados en el psiquismo, Bourdieu afirma que la sociedad existe no sólo en la forma de estructuras sociales sino también en la mente y el inconsciente de las personas (Bourdieu, 1991).

El desarrollo demográfico de toda sociedad siempre producirá niños y ancianos que requieran cuidados personalizados, junto con inevitables casos de personas enfermas, inválidas o con alguna discapacidad. Aunque hoy se sabe

que la manera en que se logra integrar el trabajo y la vida familiar es central para la sostenibilidad ciudadana, la corresponsabilidad del trabajo y la familia y el tema de las personas dependientes siguen ausentes en la agenda política. El Estado (quienquiera que gobierne) tiene que plantear una perspectiva distinta de la actual sobre lo que sigue siendo un pilar de la sobrevivencia social: el trabajo de crianza y cuidado de los seres humanos. Las investigaciones describen cómo la forma actual de trabajo alienado, superexigente y sin contemplaciones para las necesidades de desarrollo personal y de cuidado familiar afecta a mujeres y hombres. A la conocida precarización de las condiciones de trabajo, la inestabilidad e informalidad laborales, y la caída en la cobertura de la seguridad social, se suma la brutalmente desigual distribución del trabajo de cuidado y doméstico junto con la carencia de una adecuada provisión de servicios públicos que lo aligeren. Todo ello configura un déficit de *trabajo decente* (OIT/PNUD, 2009) que es parte sustantiva de la profunda crisis que estamos viviendo.

La ceguera ante esta situación tiene que ver, por una parte, con la ausencia de demanda social, o sea, de una expresión de las expectativas de la sociedad respecto de sus problemas cotidianos, y por otra, con las dificultades para realizar otro tipo de interpretación sobre la configuración problemática de género, que permita pensar en un arreglo social distinto. Entre las causas que producen la erosión de la ciudadanía social está la forma en que la economía se sostiene con la contribución de las labores no pagadas de la economía doméstica y de cuidado. Con la entrada masiva de las mujeres a la fuerza de trabajo asalariada, estas labores se vuelven una carga sustantiva, por lo que hay que reformular los términos de articulación política de la cuestión social. Un aspecto fundamental que es necesario transmitir es la manera como se representa el problema de la desigualdad laboral: mientras se reconoce y alaba el trabajo de los varones en la provisión y la defensa, es notable la forma en que se deja de ver el trabajo no pagado de grandes sectores de mujeres en los cuidados.

Hace rato que la desigualdad laboral entre mujeres y hombres ha desmentido el modelo de la complementariedad armónica de los sexos. Para transformar la desigualdad laboral es necesario establecer esquemas laborales que permitan

una real corresponsabilidad familia-trabajo y desarrollar tanto permisos paternos equiparables a los de las mujeres, como guarderías con amplios horarios, además de otros servicios sociales que aligeren el trabajo no pagado de cuidado: asilos de calidad, estancias de día para ancianos y niños, escuelas con horarios ampliados, etcétera. Todo esto, que se sabe de tiempo atrás, resulta muy difícil de llevar a cabo. ¿Por qué? Por la idea de que la división sexual del trabajo es *natural*, y porque implica otorgar gasto social a una tarea que las mujeres hacen gratis.

Resulta muy difícil entender el funcionamiento del mundo social sin conocer sus resortes ocultos. Pierre Bourdieu ha señalado que el orden social hace aparecer como *naturales* situaciones, cuestiones y relaciones que han sido construidas a lo largo del tiempo, además de que para conocerlo usamos categorías de la percepción y del pensamiento que deberíamos tratar como objetos del conocimiento. Ese es justamente el conflicto: los seres humanos tenemos internalizados en nuestras mentes y subjetividades esquemas culturales con los cuales interpretamos lo que percibimos, y actuamos en consecuencia. Bourdieu (2000) subraya que el orden social patriarcal está tan profundamente arraigado que no requiere justificación, se impone a sí mismo como autoevidente, y es considerado como *natural* gracias al acuerdo *casi perfecto e inmediato* que obtiene de estructuras sociales tales como la organización social de espacio y tiempo, y la división sexual del trabajo. Esta ilusión de *naturalidad* que se inscribe tanto en la mente como en el inconsciente de los seres humanos, hace que las posiciones diferenciadas que ocupan las mujeres y los hombres se tomen como naturales.

Al intentar desentrañar el carácter construido de nuestro orden social, enfrentamos formas de dominación que, según Bourdieu, han estado inscritas durante milenios en la objetividad de las estructuras sociales y en la subjetividad de las estructuras mentales. En ese sentido, un primer paso para abordar las desigualdades entre los sexos es entender cómo funciona el engranaje del conjunto de representaciones sociales que estructuran y validan las relaciones desiguales entre mujeres y hombres de manera absolutamente funcional en la marcha de la sociedad. Muchas de las dinámicas de exclusión y discriminación se sostienen

por la lógica simbólica de la cultura que establece *lo propio* de las mujeres y *lo propio* de los hombres, y que es motor y parte integral del proceso de mantenimiento y reproducción del orden social. De ahí, una tarea política fundamental para abordar las formas insidiosas de explotación, sufrimiento y alienación laboral es la de comprender que la diferencia de género –y no la diferencia anatómica– es la que produce y provoca la desestructuración de la solidaridad entre el grupo de las mujeres y el grupo de los hombres. Comprender la actual desigualdad socioeconómica y política entre mujeres y hombres como resultado de un proceso histórico, que se desprende de la división sexual del trabajo y se arraiga en usos y costumbres culturales, conduce a dejar de pensarla como *natural* o, lo que es peor, como una conspiración patriarcal, lo cual no permite ver el costo que el género tiene en las vidas de los hombres. Para romper el círculo vicioso en que estamos inmersos en la vida laboral es necesario comprender cómo funciona la lógica cultural de género.

2.

Una de las mayores fallas de conocimiento de quienes gobiernan y elaboran políticas públicas es la carencia de comprensión del género. Esto no significa que no perciban la existencia de una *cuestión femenina*, sino que no visualizan que también existe una *cuestión masculina*. Hace tiempo que en México se vienen dando diversas batallas para que las mujeres accedan a los mismos derechos y libertades que tienen los hombres: estudiar, trabajar fuera de casa, votar, gobernar, dirigir ejércitos, inclusive officiar misas. A lo largo de esta ardua lucha, muchísimas mujeres –y unos cuantos varones– han considerado que todas las actividades son humanas y que las mujeres, en tanto seres humanos, tienen derecho a realizarlas. Sin embargo, en otras partes del planeta –y en algunas comunidades de nuestro país– a las mujeres se les sigue prohibiendo desempeñar ciertas labores y ocupar determinados puestos. ¿Por qué? Precisamente por las arraigadas creencias sobre *lo propio* de las mujeres y *lo propio* de los hombres. Esas creencias, que establecen una diferenciación de tareas,

espacios y posiciones en función del sexo, hoy se engloban bajo el término *género*.

El uso de este nuevo concepto produce mucha confusión por su coexistencia con otro concepto homónimo. Con el clásico término taxonómico de género se nombra la categoría entre familia y especie, o como cuando se dice *el género literario* o *ese género de decisiones*. Bajo ese concepto tradicional se denomina a las mujeres el *género femenino* y a los hombres el *género masculino*, lo cual remite a la biología, mientras que con la nueva acepción de género se nombra al *conjunto de distinciones sociales entre hombres y mujeres*, o sea, a lo simbólico. Un ejemplo que sirve para distinguir entre las dos acepciones de género es que la sexuación de las mujeres y los hombres en los países musulmanes es igual a la sexuación de los habitantes de los países escandinavos o de nuestro país: las mujeres tienen vagina y ovarios, y los varones pene y testículos.

Sin embargo, lo que se considera *lo propio* de las mujeres y los hombres en cada cultura es absolutamente distinto. Con el concepto clásico de género solamente se visualiza la diferenciación biológica; en otros términos, al decir *el género femenino*, se entiende que se está hablando de las mujeres, sean musulmanas, escandinavas o mexicanas. Pero con la nueva acepción, al hablar de los mandatos de género en el Islam o Escandinavia, se entiende que las ideas culturales sobre *lo propio* de las mujeres en los países musulmanes hace que las mujeres se cubran con velos, mientras que las creencias de género en los países escandinavos permiten que las mujeres anden topless (con los senos desnudos) en las playas. Esas ideas sobre *lo propio* de las mujeres son distintas, aunque la sexuación sea la misma. Por lo tanto, las creencias culturales no se desprenden en automático de la anatomía.

Ahora bien, el gran desafío para sentar las bases de un esquema social de equidad entre mujeres y hombres requiere que quienes elaboran políticas públicas comprendan que la vida de todas las personas está cruzada por mandatos culturales que expresan lo que se considera *lo propio* de los hombres y *lo propio* de las mujeres. Además, los mandatos culturales producen una serie de coerciones psíquicas, por lo que resulta fundamental su conocimiento

para desactivar dichas coerciones, producto de los mandatos que determinan la percepción y la organización material y simbólica de toda la vida. La lógica cultural de género es una forma de represión que produce una especie de desconocimiento de los procesos de opresión, discriminación y explotación que padecen tanto las mujeres como los hombres. Es necesario subrayar que la desigualdad en los mandatos culturales de género afecta no solamente a las mujeres, sino que también la sobrellevan los hombres.

Los mandatos culturales tradicionales, que establecen *lo propio* de las mujeres y *lo propio* de los hombres, y que refuerzan la desigualdad y obstaculizan la construcción de una sociedad más justa, están profundamente arraigados en el psiquismo de los seres humanos. ¿Cómo se internalizan los mandatos? Los seres humanos nacen en determinado grupo familiar y orden social, y durante el proceso de crianza y socialización –vía el lenguaje y las prácticas cotidianas– la familia y el medio social les inculcan cierta visión del mundo, con apreciaciones y valores profundamente tácitos, dados por *naturales*. De esta manera se troquea la estructura social en la mente y se internalizan las ideas sobre *lo propio* de las mujeres y de los hombres; es decir, los mandatos culturales respecto de la feminidad y la masculinidad. Este proceso produce en las personas disposiciones suficientemente estables y compartidas, que regulan y armonizan sus acciones. Así las personas adquieren una identidad de género y sus disposiciones producen *preferencias* masculinas o femeninas que cumplen las funciones sociales. La adaptación al sistema de género en el que nace cada uno favorece la creencia de que *así son las cosas*, de que lo que se vive es lo *natural*, y así se retransmite en la cultura y se reproduce el sistema social.

A lo largo de siglos, sobre la diferencia anatómica se han ido construyendo un conjunto de ideas, creencias, prescripciones y representaciones relativas a *lo propio* de los hombres y *lo propio* de las mujeres. Es evidente que la anatomía de mujeres y hombres en el Islam, Escandinavia o México es igual. Sin embargo el género, o sea las creencias, sobre *lo propio* de cada uno son muy distintas y han producido usos y costumbres culturales diferentes. Lo que ocurre con los mandatos culturales de género es que, vinculados como están a la diferencia anatómica,

facilitan tomar como *natural* la oposición entre los hombres y las mujeres. Esto produce consecuencias mistificadoras que encubren los procesos de dominación y sumisión, por lo que el mundo familiar tiende a percibirse como *natural*. Pero ni la vida cotidiana ni las conductas de mujeres y hombres son *naturales*.

Los papeles sociales, tanto de las mujeres como de los hombres, responden a las identidades de género, son una dimensión profundamente arraigada en el sujeto y validan la tradicional división sexual del trabajo. Tal vez la mayor desigualdad entre mujeres y hombres es la que se encarna en la separación entre las responsabilidades privadas y las públicas, puesto que las mujeres se están incorporando cada vez más al trabajo de provisión y defensa, además de seguir con el trabajo de cuidado de los seres vulnerables (niños, ancianos, enfermos y personas discapacitadas). Las mujeres realizan de manera gratuita casi la totalidad del trabajo de atención y cuidado humano en los hogares. Fuera del ámbito familiar este trabajo lo hacen también, casi en su totalidad, mujeres trabajadoras con bajos salarios. El cuidado de las personas es responsabilidad de las mujeres, y sólo cuando los dependientes no tienen un familiar mujer que se ocupe de ellos, interviene el Estado.

Esta labor no se reconoce como trabajo, en parte por la idea de que es expresión de amor, y también por la manera en que tradicionalmente se define al trabajo como una actividad económica. Por otro lado, mientras el trabajo de cuidado sigue siendo mayoritariamente una labor femenina, no pagada, cargada de valor simbólico pero sin apoyos sociales, las labores de gobierno y defensa continúan mayormente a cargo de los hombres con el alto costo que les supone, aunque no lo reconozcan. Las investigaciones especializadas plantean que las diferencias de conducta y de carácter que se notan entre mujeres y hombres tienen más que ver con esta división del trabajo que con la diferencia anatómica en sí (Fine, 2010; McKinnon, 2012).

Que el principal mecanismo mediante el cual se instala la desigualdad entre mujeres y hombres sea una específica división del trabajo tiene consecuencias no sólo económicas sino también psíquicas, de uso de tiempo y de estatus social. María Jesús Izquierdo (2004), economista y socióloga española,

ha estudiado ampliamente las formas en las que la división entre el trabajo de cuidado y el de provisión y defensa produce sentimientos ambivalentes y omnipotentes en ambos sexos. Ha señalado también que da lugar a un sistema de *mutuas dependencias*, organizado en cascada: dependencia y subordinación de los niños, viejos y enfermos respecto de las mujeres, y de éstas respecto de los hombres. Además, como el discurso político respalda la idea de que el cuidado de los seres humanos no es responsabilidad pública, no se desarrollan opciones alternativas de cuidado. Cada *familia* se tiene que hacer cargo de sus dependientes y tradicionalmente las mujeres asumen esa labor para que los hombres se desempeñen en lo público. Tener poder o contar con recursos económicos permite eludir la responsabilidad de las labores de cuidado y subcontratar a otra persona, mayormente una mujer, para que se haga cargo de ellas. Así como los maridos delegan en sus mujeres, las mujeres con recursos lo hacen en las empleadas del hogar.

Christophe Dejours (2006 y 2007), psiquiatra y psicoanalista, director del Laboratorio de Psicología del Trabajo en Francia, analizó cómo el ideal masculino favorece identificaciones heroicas y objetivos de acción prestigiosos o gloriosos, lo que engancha a los varones con una cultura laboral que ofrece promesas de éxito y de realización, de potencia y de riqueza, a cambio de trabajo extenuante y entrega a la empresa, al mismo tiempo que los hace ver con total desprecio o indiferencia las labores femeninas, pues de realizarlas, les restarían virilidad.

Por su lado, Izquierdo (2004) señala que para las mujeres el trabajo femenino de criar y cuidar tiene dos caras: la de exceso de trabajo no retribuido pero también la de un fuerte sentimiento de poder y realización. Por eso, dice, las mujeres por una parte se sienten desgastadas e invadidas y a la vez no pueden tolerar que las personas a quienes ellas cuidan puedan prescindir de sus atenciones. El cuidado es un privilegio y al mismo tiempo una trampa, pues a través de la protección y abnegación las mujeres ejercen un dominio.

Ahora bien, la vivencia y el ajuste personal a una situación laboral supone demasiadas cuestiones complejas para definir los determinantes específicos de las conductas humanas. Siempre hay cuotas de angustia, vacilaciones y miedos

que cruzan la actividad laboral e impiden a las personas hacer una reflexión sobre sí mismas. Sin embargo, se puede decir que la carga simbólica de la virilidad desactiva en la gran mayoría de los hombres un cuestionamiento del trabajo explotador y desgastante, mientras que la carga simbólica de la feminidad hace que la mayoría de las mujeres realicen su feminidad mediante la abnegación y el sacrificio personal. Para los varones resulta complejo enfrentar los estereotipos masivamente propuestos por la cultura empresarial –la celebración del prestigio y de la grandiosidad del rendimiento–, aunado a que enfrentan la presión social y la posible desaprobación de colegas y jefes. Para la mayoría de los varones acceder a un empleo y conservarlo, aun cuando los horarios y condiciones de trabajo les generen una sobrecarga laboral y pongan en riesgo su salud, es un signo de virilidad, pues el trabajo les representa valorizarse como proveedores. Por su lado, las mujeres tienen disposiciones psíquicas que no les permiten librarse fácilmente de las actitudes de sumisión, no denuncian el sufrimiento que la sobrecarga laboral del cuidado les ocasiona porque además existe un plus de goce: la gratificación psíquica de ser *femeninas*.

Precisamente en esos mandatos culturales y las disposiciones psíquicas que generan se encuentran las razones de lo que dificulta la construcción de un discurso político que apele y convenza sobre la necesidad de una repartición más equitativa de la crianza y el cuidado, una reformulación de las cargas y riesgos laborales, y que también explique la importancia de una representación política y un gobierno paritarios.

Los mandatos culturales de la masculinidad y la feminidad conectan las dimensiones psicosexuales de la identidad al amplio rango de los imperativos sociopolíticos y económicos, y esta articulación produce patologías y opresiones. Al mismo tiempo, la estructura de la actividad laboral, puesto que está determinada por una organización del trabajo que sólo busca la ganancia de unos cuantos, lleva no sólo a la explotación sino, como ya señaló hace tiempo Marx, fundamentalmente a la alienación. Mujeres y hombres aceptan situaciones opresivas y dolorosas como *naturales*, ya que los mandatos de la masculinidad y la feminidad contribuyen a la alienación en la medida en que la toma de conciencia

en muchos seres humanos está trabada por esas creencias y prescripciones. En consecuencia, un problema fundamental es que una masa sustantiva de ambos grupos de trabajadores no cobra conciencia de su alienación y, a pesar de unas condiciones y exigencias laborales insufribles, no se produce una movilización social que enfrente a la injusticia y el dolor producidos por la división sexual del trabajo. La ausencia de protestas confirma la *normalidad* del arreglo.

Según Dejours (2006), el trabajo provoca mucho sufrimiento y se profundiza poco al respecto. Se da por sentado que la forma como trabajamos es *natural*. Sin embargo, la mayoría de las personas padece variados estados de sufrimiento sin que se dé una reflexión social sobre tal dolor, ni con respecto a las repercusiones éticas y políticas de la división del trabajo. La actividad laboral implica procesos cognitivos, físicos y psíquicos que comprometen en primer lugar a la subjetividad del trabajador. Dejours sostiene que se crea una correspondencia entre el funcionamiento psíquico individual y la cultura laboral. Así, muchas de las patologías en las conductas de género están estructuradas por la dimensión laboral.

Para alcanzar los objetivos fijados por la institución laboral y beneficiarse con las promesas simbólicas y económicas que ésta ofrece, los varones deben empeñar su vida entera con riesgo de abolir la crítica y agotar la capacidad de resistir el aumento de la carga de trabajo que se espera de ellos. El hábil manejo del imaginario individual por parte tanto de las organizaciones laborales como de los medios de comunicación hace muy difícil para los hombres liberarse de la manipulación de la que son objeto. Dejours habla de las “cadencias infernales” impuestas a los obreros por el trabajo repetitivo bajo apremio de tiempo, y también de la intensificación del trabajo para técnicos y ejecutivos como consecuencia de nuevas formas de evaluación individualizada de los resultados. El funcionamiento psíquico y afectivo humano entra en competencia con la forma alienada de trabajo, y como puede convertirse en un obstáculo para la productividad, la actividad laboral busca ocupar el aparato psíquico en su totalidad y eliminar todo pensamiento que no esté estrictamente dirigido a la producción (Dejours, 2007).

Adicionalmente, la pasividad se debe a que la mayoría de las personas no conciben la división sexual del trabajo como una forma de organización económica sino como algo *natural*, incluso como algo determinado genéticamente por el sexo (McKinnon, 2010). La explotación y el sometimiento de los trabajadores se alimenta y respalda no sólo de estructuras simbólicas, como las creencias compartidas sobre la virilidad y la feminidad, sino del determinismo biológico de cierta información mediática. Algo sustantivo que les pasa tanto a la mayoría de los hombres como a la mayoría de las mujeres es que en su vinculación subjetiva con el trabajo no se juega la realización de sí mismos como seres humanos, sino justamente la confirmación de su valía y aceptación social.

La cultura privilegia la identidad de las mujeres como *madres* y las ubica en el ámbito privado de la familia, y la identidad de los hombres como proveedores y defensores, como *guerreros*, y los ubica en el ámbito público. Socialmente se declara la superioridad moral de la familia sobre cualquier otro ámbito, pero no se la ve como un lugar de trabajo ni se reconoce el valor económico del trabajo doméstico y de cuidado. Además, la glorificación simbólica del papel de cuidadoras de las mujeres sirve para evadir opciones de cuidado social. Y aunque empieza a darse cada vez más el fenómeno de varones que se hacen cargo del cuidado y las labores domésticas, todavía son excepciones que no modifican el mandato cultural hegemónico. Son escasísimos los hogares encabezados por un hombre sin esposa ni empleada doméstica, donde vivan también personas que necesiten cuidados. Por eso, el desafío evidente que tiene la sociedad parece ser cómo garantizar el cuidado a los dependientes sin cargárselo a las mujeres y logrando que los hombres asuman su parte. Negarle al trabajo de cuidado humano la importancia que tiene sigue siendo una manera de evadir la resolución del conflicto básico entre el grupo de las mujeres y el de los hombres. De ahí que la conciliación trabajo-familia sea el tema político más importante para abatir la brecha de desigualdad socioeconómica y política entre los sexos.

Hoy en día la situación es muy grave. No sólo las personas trabajan horarios larguísimos sino que, además, en la Ciudad de México los trayectos de transpor-

te son brutalmente largos. Muchísimas personas no cuentan con el tiempo para hacerse cargo de manera adecuada de los integrantes vulnerables de la familia –niños, ancianos, enfermos y discapacitados– y no hay servicios públicos suficientes y de calidad. El trabajo de cuidado de los seres humanos, siendo el más necesario, es el peor pagado. Todo esto produce un círculo vicioso con consecuencias en el orden social y en la subjetividad de los seres humanos. A la vez, el hecho de que el trabajo de cuidar a quienes no se pueden atender por sí mismos (durante la infancia, la enfermedad, la vejez o la discapacidad) recaiga sobre las mujeres (ya sea de manera gratuita o pagada), constituye un obstáculo para el ejercicio pleno de su ciudadanía, para su mejor inclusión en el mercado de trabajo y para la obtención de mejores salarios. La forma actual de trabajo alienado, superexigente y sin contemplaciones para las necesidades de desarrollo personal y de cuidado familiar, afecta a mujeres y hombres. La deshumanización como producto del trabajo se ha ido agudizando. Por eso la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señalan que la falta de medidas efectivas para la conciliación entre los ámbitos laboral y familiar compromete decisivamente las posibilidades de desarrollo humano de las naciones (OIT/PNUD, 2009).

A la desigual distribución del trabajo de cuidado y doméstico, junto con la falta de una adecuada provisión de servicios públicos que lo aligeren, se suma la precarización de las condiciones de trabajo, la inestabilidad y la informalidad laborales, así como la carencia de un sistema universal de seguridad social. Todo ello configura un déficit de *trabajo decente* que se agrava con la actual crisis económica global. Lo notable es que este panorama expresa una profunda crisis civilizatoria que no alcanzan a visualizar se los gobernantes y quienes diseñan las políticas públicas. Los mandatos culturales de género articulan la desigualdad social entre mujeres y hombres y repercuten en todas las esferas de la vida, pero reciben muy poca atención política. Ya se desarrolla una discusión entre expertos sobre la conciliación del trabajo y la vida familiar como factor fundamental para la sostenibilidad ciudadana, pero al parecer todavía no llega a nuestro país. La ceguera política ante esta situación tiene que ver

con las dificultades para pensar en otro tipo de arreglo de la sociedad, que permita a hombres y mujeres ocuparse de sus seres dependientes con el respaldo de servicios públicos y sin desaprovechar sus oportunidades laborales. Los conflictos que hoy viven mujeres y hombres derivados de las dificultades para conciliar trabajo y familia no los mueven a pensar en el deseo de tener y criar hijos, en cómo ocuparse de sus padres y madres ancianos, en qué hacer con sus dependientes que padecen alguna discapacidad o son enfermos crónicos. Abrir el horizonte de la corresponsabilidad del cuidado permitiría imaginar otro tipo de vida para todos.

3.

El trabajo es un eje principalísimo de la desigualdad de género y su centralidad se debe no sólo a que es un medio de sustento y supervivencia social, sino también a su importancia en la dinámica psíquica de los seres humanos. Este pilar de la condición humana es también un requisito para acceder a la cobertura de seguridad social y un medio esencial de afiliación social (Castel, 2002). Si bien el trabajo es un poderoso medio para aportar una contribución a la sociedad y, en ciertas condiciones, un medio de realización personal, incluso de emancipación –como en el caso del ingreso de las mujeres al trabajo asalariado–, hoy en día produce, además de las usuales formas de explotación, graves formas de exclusión y opresión. Por ello, resulta primordial enfocarse en la estructura diferenciada del trabajo entre mujeres y hombres.

Además, a partir del viraje neoliberal se ha venido dando una precarización del trabajo con la erosión de los derechos laborales, la ausencia de una cobertura de seguridad social, la miserabilidad de las pensiones y un creciente desempleo, que golpea cada vez más a todos los trabajadores, mujeres y hombres. Pero no hay que olvidar que, junto a esta amenazante situación, existen relaciones de dominación y explotación, no sólo entre los asalariados y los patrones, sino también entre las mujeres y los hombres. La estrategia de lucha contra la hegemonía neoliberal no se debe centrar únicamente en el trabajo asalariado sino que

deben tomarse en cuenta las labores de cuidado y de trabajo doméstico que permiten el sostenimiento de la sociedad.

A pesar de importantes cambios en la fuerza de trabajo y en la naturaleza del propio trabajo, en México se siguen diseñando los horarios y esquemas laborales, tanto en las instituciones públicas como en las empresas privadas, como si todas las personas contaran con una esposa o una empleada doméstica a cargo del trabajo doméstico y de cuidado. Las instituciones, públicas y privadas, casi no ofrecen servicios de guardería y no existe el modelo de centros de atención de día para personas ancianas o con discapacidad. Así, la carga del cuidado recae en las mujeres, que suelen apoyarse, a su vez, en otras mujeres necesitadas de ingresos.

El mandato cultural de género no ayuda para que los hombres asuman su parte de responsabilidad porque las exigencias de sus labores de provisión y defensa, igual que las ideas de la masculinidad, les dificultan participar en las tareas domésticas y de cuidado: parecería que los varones temen *feminizarse* si adquieren esas responsabilidades fundamentales. Aun con el desplazamiento femenino hacia las labores del ámbito público, los hombres no se han hecho cargo de las labores del ámbito privado. De ahí que el desequilibrio persista y que la responsabilización diferenciada de las mujeres en el ámbito privado y de los hombres en el ámbito público no sólo reproduzca la desigualdad, sino que también impulse una insatisfacción creciente en las relaciones humanas, en especial al interior de las parejas.

La creación de condiciones más justas hace indispensable que la agenda política asuma el vínculo que existe entre las labores de cuidado y la justicia social. En política no se reivindican las labores de cuidado y domésticas como igual de sustantivas e importantes que las de provisión y defensa. Aquí también el conocimiento desempeña un papel crucial:

La práctica del cuidado no se puede limitar al conocimiento individualizado de las necesidades, sino que requiere principios generales, como los que provee el conocimiento científico. De hecho, suponer que los cuidados se

limitan a relaciones interpersonales entre personas próximas y tienen lugar en el ámbito privado, implica que los cuidados quedan al margen del desarrollo científico-técnico y, por tanto, su práctica no se beneficia de estos desarrollos (Izquierdo, 2004: 141).

En consecuencia, es prioritario abordar, a partir de una revisión del conocimiento científico existente, la desigualdad de las responsabilidades en el ámbito público y en el privado. No es fácil transformar esta situación si no se comprende que las políticas estatales también están imbuidas de mandatos culturales que se reflejan en los discursos legales, médicos y mediáticos. Las prácticas discursivas actúan como dispositivos que reproducen las configuraciones sociales que sofocan y oprimen a todas las personas –mujeres y hombres por igual–, aunque de distintas formas. Por eso, denunciar aquello que se pierde continuamente bajo la presión de la reproducción social y se oculta bajo el velo de *la naturaleza* es una tarea crítica indispensable.

Existe la propuesta de redefinir el cuidado como parte de las obligaciones y derechos ciudadanos para establecer nuevas reglas que ayuden a conciliar el trabajo y la familia. Así, bajo el nombre de *ciudadanía incluyente*, en las democracias avanzadas se ha propuesto instaurar el derecho a ser cuidado y la obligación de cuidar como parte del estatuto de la ciudadanía (Knijn y Kremer, 1997; Kershaw, 2005).

Concebir a la ciudadanía como un repertorio de cualidades indispensables para el desempeño cívico, entre las cuales destaca la responsabilidad de cuidar a las personas vulnerables que no pueden cuidar de sí mismas, implica un giro conceptual que quiebra la actual lógica cultural de género. Pensar, elaborar y materializar una reestructuración social de este calibre supone un gran desafío para las tendencias socioeconómicas actuales; implica instaurar fuertes medidas fiscales y hacer profundas transformaciones en el sistema de seguridad social. Asimismo, como las prohibiciones simbólicas de los mandatos de género tienen consecuencias en la vida concreta y cotidiana, desarrollar una ciudadanía incluyente requiere –además de condiciones sociales de acceso a la titularidad de los

derechos ciudadanos– tomar al cuidado como un eje fundamental. Un nuevo sistema social, con nuevas obligaciones que queden inscritas en el sistema jurídico, debe contar con mecanismos claros que garanticen el bienestar colectivo y el respeto a la autonomía personal. Perfilar las responsabilidades de cuidado humano como exigencias cívicas redefiniría radicalmente la relación entre los hombres y las mujeres.

¿Cómo transformar la situación de una sociedad estructurada por los mandatos simbólicos que siguen estructurando las disposiciones de los seres humanos que viven en ella? ¿Es posible el cambio, personal y social? ¿Cómo abordar la crisis del modelo económico sin también abordar la crisis que la división sexual del trabajo produce en las relaciones entre mujeres y hombres? ¿Cómo, pues, modificar el orden simbólico hegemónico? Si lo que realmente transforma el orden simbólico es una revolución simbólica, ¿qué se puede hacer? Bourdieu dice que una revolución simbólica consiste en la ruptura con el estado de los sistemas de conceptualización y clasificación. Es una manera nueva de ver las cosas o, más bien, es la creación de instrumentos nuevos gracias a los cuales se abren perspectivas hasta ese momento insospechadas en el orden del concepto, de la sensibilidad, de la experiencia. ¿De qué nueva manera habría que conceptualizar la división sexual del trabajo, de qué forma transmitir a la población dicha conceptualización?

Es evidente la necesidad imperativa de disipar mistificaciones e ignorancias reconfortantes y permitir una comprensión más lúcida de los mecanismos que rigen las dominaciones y las sumisiones culturales que alimentan la economía. Independientemente del origen de la división del trabajo, hoy existen condiciones cognitivas, sociales y técnicas para sentar las bases de un esquema social de equidad entre mujeres y hombres. Los países nórdicos han demostrado que los cimientos son un estado de bienestar sólido y una sociedad cohesionada, con alto nivel de formación, que aproveche de modo eficiente su capital humano y que tenga una demografía sostenible. El enfoque escandinavo, por muy bueno que sea, es hoy inalcanzable en nuestro país. Sin embargo, hay que empezar ya a revisar las experiencias de todo el mundo, puesto que

la ciudadanía acoge de muy buen grado las nuevas ideas, si éstas van por el camino de ampliar los derechos y de responder a sus necesidades.

En esta perspectiva destaca la poca comprensión que hay de un tema novedoso y complejo como el de los permisos paternos, que son un arma eficaz para luchar contra las diferencias salariales entre hombres y mujeres e igualar las oportunidades laborales entre ambos sexos. A la hora de la contratación y/o promoción laboral, las empresas, incluso las oficinas de gobierno, tienen muy en cuenta que mientras un padre se ausenta unos días por el nacimiento de su criatura, una madre se ausenta de su puesto de trabajo por lo menos tres meses. Con la división de género establecida dentro de la pareja, y este comienzo tan desigual, probablemente será la madre quien prolongue su ausencia con permisos hasta encontrar lugar en una guardería y cuando la criatura se enferme. Por ello también será básicamente la madre quien se ocupe de la logística familiar, mientras el padre, en cambio, estará exento de esas obligaciones y, por consiguiente, más disponible para el trabajo. El alcance y el sentido de los permisos es el de igualar las oportunidades laborales, combatir la desigualdad salarial y la discriminación de género. La propuesta de permisos paternos de tres meses, intransferibles e íntegramente pagados para los padres, es una reivindicación estratégica para equilibrar el valor de las mujeres trabajadoras en el mundo del trabajo.

Se entiende lo difícil de plantear algo así en México, cuya situación es tan lejana a la de un país nórdico, sobre todo cuando quienes aquí se dedican a la política tienen empleadas domésticas, choferes y nanas. Además, se piensa que los permisos paternos son para que el padre *ayude* a la madre, o para que se vincule con el recién nacido. Pero no existe la perspectiva de que esos permisos sirven para sentar bases del objetivo de conseguir una igualdad efectiva. Los países escandinavos donde los hombres utilizan ese derecho y desarrollan tareas de cuidado de las que muchas personas les habían creído incapaces, incluidos la mayoría de ellos mismos, son un claro ejemplo de cómo se avanza en política social. En un análisis costo-beneficio el balance a favor de la igualdad es evidente para toda la sociedad e incluso para cada empresa en concre-

to; la argumentación de la objeción económica es muy débil. Casos no sólo como el de Islandia, sino los de Suecia, Noruega y Canadá han demostrado que la necesaria partida presupuestal para los permisos es comparativamente exigua y que la inversión es altamente rentable. En definitiva, es cuestión de perspectiva interpretativa. Lo importante es generar las condiciones para que este tipo de medidas puedan aplicarse por encima de los intereses inmediatos particulares. Pero para analizar con cuidado y sin mistificaciones la realidad social sobre la que se pretende actuar, debe haber una renovación conceptual y ofrecerle a la ciudadanía claves para una estrategia de movilización con demandas surgidas de la configuración problemática de la tradicional división sexual del trabajo.

Un modelo prometedor es el enfoque de capacidades de Amartya Sen (1996), que busca orientar las reformas económicas con la perspectiva de la justicia social y garantizando los recursos que aporten una mejora real de la situación. Sen propone transformar el enfoque de intervención económica y reforzar las capacidades sociales, asegurando las adecuadas condiciones institucionales para que las personas puedan efectivamente desarrollar sus potencialidades. “Si comprendemos que las responsabilidades individuales son inseparables de las colectivas, y por lo tanto es necesario garantizar colectivamente los recursos políticos que permitan dotar de oportunidades reales a todas las personas, teniendo en cuenta su situación y su entorno”.

Una sociedad que ponga las bases para ofrecer a las futuras generaciones un mundo habitable y sostenible es aquella en la que la paridad, en el hogar y en la política, es una realidad. Somos una especie mixta, mitad y mitad. También el poder debería estar repartido por mitades, así como las responsabilidades de crianza y el cuidado. Construir una sociedad en la que el acceso al trabajo remunerado no esté discriminado por el sexo, en la que existan condiciones para que las relaciones entre las personas no se tengan que ajustar a ideas preconcebidas sobre la diferencia sexual, en la que las criaturas, las personas ancianas, enfermas o con alguna discapacidad estén cuidadas y protegidas, requiere políticas laborales que asuman esas reivindicaciones como parte de su proyecto.

No podemos considerar la injusticia social como una fatalidad inextirpable (Flores D'Arcais, 2001). Desde esa indignación y en la búsqueda de justicia social, la reflexión acerca de la división sexual del trabajo es nodal porque toca el fondo de la necesidad que todas las personas tienen: todas van a envejecer y a enfermar y a requerir cuidados especiales. Para recuperar esta reflexión radical, hay que desanquilosar el pensamiento político y mejorar la formación de cuadros para que sean capaces de dar debates públicos en los que se formulen nuevas ideas, nuevos paradigmas y nuevos conocimientos que toquen a los ciudadanos en sus necesidades vividas aunque no asumidas. Precisamente, la economía del cuidado ofrece una visión abarcadora, siempre y cuando se la conciba no como una serie de actividades, sino como una perspectiva política que toma en cuenta cómo los mandatos de la cultura inciden en la vulnerabilidad humana.

Concretando, uno de los desafíos principales de lo que sigue es debatir públicamente las implicaciones del *lazo social* y trabajar en dirección de desarrollar las medidas e instituciones para fortalecerlo. Conceptualizar es politizar (Amorós, 2009), y conceptualizar la conciliación trabajo-familia como un eje político fundamental deriva en asumir la demanda de una ciudadanía incluyente.

Ahora bien, es frecuente que al analizar la desigualdad social surja el dilema de hasta dónde las mujeres y los hombres –que son diferentes en tanto sexos– pueden igualarse socialmente. La diferencia sexual se enarbola como un obstáculo del orden de *lo natural*, olvidando que mujeres y hombres son iguales como seres humanos, y que también lo son en tanto ciudadanos. Sin negar la sexuación diferenciada, hoy existen condiciones cognitivas, sociales y técnicas para instaurar un esquema social de equidad entre mujeres y hombres.

Equidad es una palabra que ingresó hace poco al vocabulario democrático, pero tiene orígenes muy antiguos. Proviene del latín *aequus*, que quiere decir “igual”, y su acepción está vinculada al ámbito de la justicia: equidad es la cualidad de los fallos, juicios o repartos en que se da a cada persona según corresponda a sus méritos o deméritos. Es la cualidad por la que ninguna de las partes es favorecida de manera injusta en perjuicio de otra. Lograr equidad es

lograr igualdad con reconocimiento de las diferencias. Por lo tanto, una política que reconozca que mujeres y hombres son, al mismo tiempo, iguales y diferentes (Scott 1992), deberá colocar en el centro de la agenda política nacional los requerimientos del cuidado de los seres humanos. Esto plantea varias cuestiones, principalmente la necesidad de reformular equitativamente las cargas de trabajo y de ocio para establecer un equilibrio en las responsabilidades del cuidado y de la provisión y defensa. No hay que olvidar que la calidad de vida también es un asunto de uso del tiempo. Y como es un hecho que la sociedad se constituye, pero también se modifica, mediante los significados y valores de quienes viven en ella, entre los modos de razonamiento y estrategias de acción que hay que desarrollar para que cambie hacia comportamientos colectivos más libres y solidarios –más democráticos y modernos– destaca el de transformar los mandatos tradicionales de género.

La equidad de género será posible sólo cuando mujeres y hombres tengan igual responsabilidad en el cuidado de los dependientes, salarios equitativos por trabajos igualmente necesarios, similar tiempo de ocio, y cuando la toma de decisiones políticas sea más igualitaria. Esto significará, llegado el momento, que se ha logrado una ciudadanía incluyente, que cumple la exigencia democrática de igualdad de trato y de oportunidades para todas las personas, sin diferenciación por el sexo, género u orientación sexual. La repartición paritaria en los puestos de toma de decisiones será el elemento que completará el cuadro de una sociedad equitativa en lo social y en lo político.

Suena bien, pero ¿cómo se hace para transformar el orden social? Indudablemente hay que cambiar la vida cotidiana, recuperar el espacio público y cambiar la dinámica política. Un gobierno realmente democrático tiene varias responsabilidades; por ejemplo, la de diseñar políticas públicas que aborden sin mistificaciones la realidad familiar y que desarrollen programas tendientes a desidentificar la persona mujer de la entidad familia, separando las necesidades de las mujeres de las de los demás integrantes de la familia. También debe impulsar proyectos de comunicación social (como películas y telenovelas) que involucren a los integrantes masculinos de la familia en el ejercicio de tareas domésticas y

de cuidado. Asimismo, es responsabilidad del Estado, junto con las empresas de la iniciativa privada, establecer esquemas laborales que permitan una real conciliación familia-trabajo y desarrollar servicios sociales que aligeren ese trabajo: guarderías con amplios horarios, asilos de calidad, estancias de día para personas ancianas, enfermas y discapacitadas, entre otras medidas. Y todos juntos, la ciudadanía, el Estado y la iniciativa privada, deben alentar el debate público sobre el tipo de seres humanos que se quiere ser, y la forma en que conjuntamente se va a construir la sociedad que se desea.

Hoy, cuando la fabricación social de inhumanidad es apabullante, es necesario mostrar la manera en que la subjetividad se estructura por la misma sociedad que aliena la conciencia. Por ende, un proyecto de nación orientado a la equidad requiere considerar a la subjetividad como uno de los obstáculos más relevantes para la construcción de un orden social incluyente. Combatir la intolerancia y la exclusión implica contar con concepciones modernas sobre la condición humana elaboradas a partir del conocimiento.

Según Innerarity (2011), el conocimiento decide no sólo la prosperidad económica sino fundamentalmente la calidad democrática de una sociedad y todo lo que esto implica: desde la comprensión de las actuales transformaciones sociales hasta las políticas para la ciencia y la innovación, pasando por el asesoramiento político a los gobiernos, la evaluación de las políticas públicas y la competencia cognoscitiva. El conocimiento es un asunto de ciudadanía democrática en el que se juega el bienestar de la sociedad y su calidad de vida. Para transmitir conocimiento hay que generar procesos de aprendizaje que permitan la toma de conciencia sobre las implicaciones de los mandatos culturales de género. Una verdadera perspectiva de género va al fondo del problema de la desigualdad entre mujeres y hombres, encara la problematicidad de los efectos que produce la división sexual del trabajo, y aborda el entramado constituido por las tecnologías y mandatos del género, la biopolítica del Estado y la construcción individual de una subjetividad teñida por lo social. Existe, sin embargo, otra “perspectiva de género”, que es un fetiche discursivo utilizado en las políticas públicas para paliar algunos efectos de la discriminación de las

mujeres. No se debe aceptar dicho fetiche y al contrario, se debe reivindicar la verdadera perspectiva de género, aunque su complejidad signifique un reto muy difícil de enfrentar.

A pesar de los avances, el debate sobre democracia se ha venido desarrollando durante estos últimos años –con alguna excepción que confirma la regla– como si la problemática del género no existiera. Los discursos sobre la ciudadanía se construyen con base en la idea de un ciudadano abstracto, sin diferencia sexual, lo que ha servido para mantener la ceguera sobre las consecuencias del género. No es un problema teórico, o simplemente de términos. En la práctica, las mujeres siguen subrepresentadas en la política, y muchos de sus deseos, necesidades e intereses no están presentes en las agendas de los partidos políticos. Sólo si hombres y mujeres comparten equitativamente las responsabilidades políticas y domésticas, puede el concepto de ciudadanía alcanzar su sentido verdadero: indiferentemente de su sexo, las personas podrían participar como iguales –que no idénticas– en la toma de decisiones políticas sobre sus vidas. Pero la realidad es otra.

Es un hecho que la diferencia sexual seguirá siendo un principio ordenador de la sociedad. Por eso se necesita una nueva forma de pensar la diferencia sexual y la igualdad socioeconómica y política. En relación con la maternidad, Joan W. Scott (1992) señala que hay momentos en los que tiene sentido para las madres pedir consideración a su papel social, y contextos donde la maternidad es irrelevante en la conducta de las mujeres, por lo que no sirve ni afirmar que ser mujer es ser madre ni tampoco negar la maternidad de muchas mujeres. Pero sostener que la maternidad predispone a las mujeres a ciertos trabajos (de cuidado) o a ciertos estilos de trabajo (colaborativos), hace pasar por *naturales* complejos procesos económicos y sociales.

Se requieren cambios de diversa índole para modificar pautas sociales y culturales tan arraigadas. Esto no se va a lograr con decretos ni con leyes, aunque el marco jurídico es imprescindible para hacer valer las modificaciones necesarias. No es posible obligar a los hombres a ocuparse de los hijos y a realizar trabajo doméstico, y tal vez tampoco es lo deseable. Lo que irá moviendo las costumbres,

fronteras simbólicas entre lo público y lo privado, y desmantelando ciertos mandatos culturales serán los cambios en la sociedad.

El neoliberalismo ya no da más de sí. Por razones puramente de mercado se ha comprobado que un país sin inversión en educación, salud e infraestructura, simplemente no es competitivo. De ahí, la reaparición de la idea de la intervención estatal, de la afirmación de los derechos sociales y recuperación de un modelo de sociedad más cercano a lo que fue la idea de Estado social de los años cincuenta y sesenta. Es justamente en el proceso de lograr que la intervención estatal garantice servicios sociales elementales (educación, salud, transporte público, comunicaciones e infraestructura) donde debe insertarse el debate de la agenda por venir. En el cómo se reparte el gasto público radica mucha de la posibilidad de sentar otras bases de vida ciudadana. Esto lleva, indefectiblemente, a exigir que los presupuestos gubernamentales se hagan con verdadera perspectiva de género.

Precisamente el eje del cuidado ofrece una visión abarcadora, siempre y cuando se le conciba no como una serie de actividades, sino como una conciencia sobre la vulnerabilidad humana. Izquierdo (2004: 134) dice que la ética del cuidado consiste en “otorgar un lugar central al cuidado en la orientación de nuestras vidas, requiere adquirir conciencia de nuestra vulnerabilidad y de la vulnerabilidad del mundo en que vivimos. Implica aceptar la posibilidad del daño, la enfermedad, la destrucción y la muerte.” Esto va en contra del discurso neoliberal hegemónico, que celebra la grandiosidad de la ganancia económica. La ideología triunfalista del capitalismo salvaje funciona como una racionalización dirigida a defenderse del dolor, el miedo y la angustia. Finalmente, de nada sirve un proyecto político que no se haga cargo del problema del sufrimiento de las personas en la cotidianidad. Por eso la propuesta acerca del cuidado se perfila como la más necesaria. Dicha propuesta se debe enriquecer no sólo con la idea de desarrollar cuidados públicos o la de hacer una ley de personas dependientes, sino con el desafío de repensar el *lazo social*. ¿Qué tipo de vida queremos?, ¿cómo queremos usar nuestro escaso tiempo sobre la Tierra?, ¿qué lugar le queremos dar a las relaciones huma-

nas?, ¿cómo imaginamos las formas de cuidado de niños, ancianos, enfermos y discapacitados?

Pensar en el cuidado de los seres humanos es pensar en el futuro de la sociedad. Solamente después de esta reflexión se podrá verdaderamente refundar el lazo social de una manera menos enajenada. Ahí se encuentra, en última instancia, el objetivo pleno de significado: fortalecer el lazo que nos vincula con los demás seres humanos.

Bibliografía

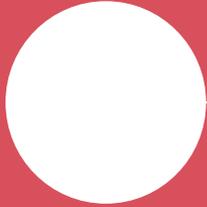
- Amorós, C. (2009). "Conceptualizar es politizar" en Patricia Laurenzo, María Luisa Maqueda y Ana Rubio (coords.), *Género, violencia y derecho*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Askonas, P. y A. Stewart (2000). *Social inclusion. Possibilities and tensions*. Londres, Macmillan.
- Bourdieu, P. (1988). *La distinción*. Madrid, Taurus.
- ____ (1991). *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.
- ____ (1999). *Meditaciones pascalianas*. Barcelona, Anagrama .
- ____ (2000). *La dominación masculina*. Barcelona, Anagrama.
- Castel, R. (2002). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- ____ (2006). "La sociología y la respuesta a la demanda social" en Bernard L. (dir.), *¿Para qué sirve la sociología?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- ____ (2010). *El ascenso de las incertidumbres*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Crespo, E., Prieto, C. y Serrano, A. (2009). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Editorial Complutense.
- Dejours, C. (2006). *La banalización de la injusticia social*. Buenos Aires, Topía.
- ____ (2007). *Trabajo y violencia*. Madrid, Modus Laborando.
- Fine, C. (2010). *Delusions of gender*. Nueva York, Norton.
- Flores D´Arcais, P. (2001). *El individuo libertario*. Barcelona, Seix Barral.
- García, R. (2008). *Sistema complejos*. Barcelona, Gedisa.
- Gaulejac, V. de (2005). *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. París, Seuil.

- Innerarity, D. (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós.
- Instituto de la Mujer (2008). *De la conciliación a la corresponsabilidad*, Colección Observatorio, núm. 10. España. Ministerio de Igualdad.
- Izquierdo, M. (2004). “El cuidado de los individuos y de los grupos: ¿quién cuida a quién?”, en debate feminista, núm. 30, octubre, México.
- Kaaber, N. (2007). Ciudadanía incluyente. Programa Universitario de Estudios de Género. México: UNAM.
- Kershaw, P. (2006). *Carefair: rethinking the responsibilities and rights of citizenship*. Vancouver, UBC Press.
- (2011). “Carefair: el cuidado equitativo. Entre la capacidad de elegir, el deber y la distribución de las responsabilidades” en *Debate Feminista*, vol. 44, octubre, México.
- Knijjn, T. y Kremer, M. (1997). “Gender and the caring dimension of welfare states: towards inclusive citizenship”, en *Social Politics*, Fall.
- Lamas, M. (2002). *Cuerpo: diferencia sexual y género*. México, Taurus.
- Lechner, N. (1986). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores.
- (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Lister, R. (2000). “Strategies for social inclusion: promoting social cohesion or social justice?” en Peter Askonas y Angus Stewart (eds.), *Social inclusion. Possibilities and tensions*. Londres, Macmillan.
- Mckinnon, S. (2012). *Genética neoliberal. Mitos y moralejas de la psicología evolucionista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (comps.) (1996). *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OIT/ PNUD (2009). *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: OIT/PNUD.
- ONU Mujeres (2011) “El trabajo no remunerado y el uso del tiempo: bases empíricas para su estudio” en *Debate Feminista*, vol. 44, octubre, México.
- ONU Mujeres (2012). *La economía feminista vista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, ONU Mujeres.
- Pérez, A. (2012) Prólogo en *La economía feminista vista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo, ONU Mujeres.

Plataforma por permisos iguales e intransferibles de nacimiento y adopción (2012). En las alegrías y en las penas. Hombres islandeses de permiso por paternidad (versión española traducida del inglés). Madrid, PPIINA.

Scott, J. (1992) "Los usos de la teoría", en *Debate Feminista*, vol. 5, marzo, México.

Sen, A. (1996) "Capacidad y bienestar" en Nussbaum y Sen (comps.), *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica.



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.

Enseguida, 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; alternativamente, 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 Picchio, 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 familia, 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 la 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

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

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.

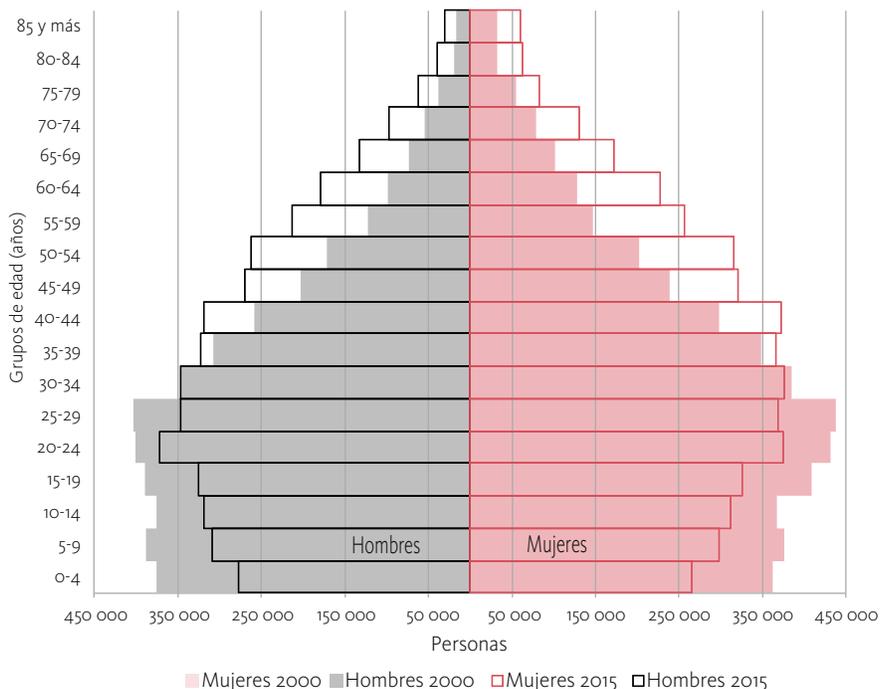
Es importante conocer cuáles y de qué dimensión son los grupos de población en la Ciudad de México que necesitan de cuidados, así como quiénes los proveen.

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 el 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.

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 conciban 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-

eres 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

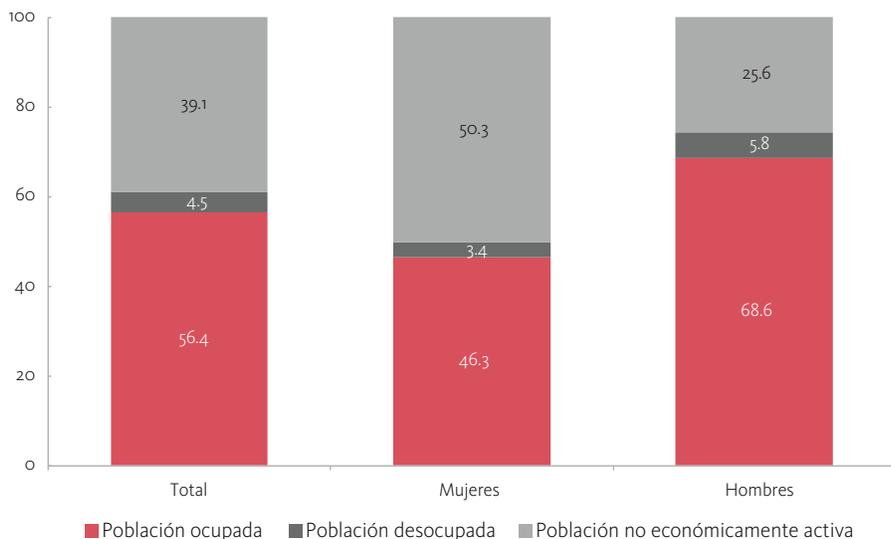
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Laboral de Corresponsabilidad Social (Elcos) 2012.

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 autoconsumo 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 3 334 958 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 1 392 433 (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	Con hijas(os) de 0 a 5 años			Con hijas(os) de 6 a 14 años		Con hijas(os) de 0 a 14 años ¹	
	Mujeres		%		%		%
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 reestructuración 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) Denominado Guardería	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 Infantes con discapacidad leve o no dependiente y con discapacidad moderada	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.
Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Denominado: Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI)	Brindar formación integral enmarcada en un sistema inclusivo e igualitario, que salvaguarde en todo momento el interés superior de las niñas y los niños.	Lactantes: 60 días a un año seis meses y veintinueve días 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	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

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) III. Por concepto de alimentación (mensual)	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			
Se denominan:		Modalidad semiescolarizada: 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.			
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 Se denominan: Estancias Infantiles	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			

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 derechohabencia 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, año 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 0 a cinco años y tasa de cobertura por delegación de la 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

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

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.

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	Público ¹	Privado ²
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 Múltiple ³	89	83	6
No aplica	3	n.d.	3
Total	290	93	197

¹ Información con base en datos del IAIS 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 (IAIS) 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 otra 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 eventualmente, 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 que tiene los horarios extendidos en las primarias se pueden implementar cooperativas de mujeres para la preparación de alimentos, lo cual traería dos beneficios: 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 (LGE)	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. 40)	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
<p>Norma Oficial Mexicana NOM 167-SSA1-1997 para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Especialmente establece las características que deben de guardar las guarderías infantiles y el tratamiento de menores con discapacidad.</p>	<p>Federal y local</p>	<p>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.</p> <p>Tiene una fuerte orientación hacia la salud aunque los sistemas de educación inicial tengan origen en la Ley General de Educación.</p>	<p>http://www.salud.gob.mx/idades/cdi/nom/167ssa17.html</p>

Marco jurídico	Tipo de prestación social que garantiza	Orden federal o local	Observaciones	Cita
Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social	<p>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.</p> <p>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”.</p>	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	<p>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.</p>	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_textoleyDF.pdf

Marco jurídico	Tipo de prestación social que garantiza	Orden federal o local	Observaciones	Cita
<p>Normas generales para la prestación de servicio educativo asistencial en los centros de desarrollo infantil delegaciones del Distrito Federal</p>	<p>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.</p> <p>La norma detalla las características de los servicios que prestan: personal, horarios, alimentación, etcétera.</p> <p>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</p>	<p>Local</p>	<p>Los Cendi no son gratuitos, la norma establece cuotas de inscripción, mensualidad y servicios de alimentación.</p> <p>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.</p> <p>Los centros deben funcionar al menos entre las 8:00 a.m. y la 3:00 p.m., aunque pueden ampliar sus servicios.</p> <p>La norma establece los servicios de alimentación para niñas y niños.</p>	<p>http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1600.htm</p>

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 Estado*¹⁹

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 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 Iztapalapa*²¹

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 Cuauhtémoc²³

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 Trabajadoras²⁴

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

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

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

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 No. 137*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Costa Rica.
- Benería, L. Introducción. “La mujer y el género en la economía: un panorama general” en De Villota, P. (ed.) (2003) *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*, 114. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37439/RVE114BlofieldMartinez_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 number 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 DF.
- 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.americalatina.genera.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 (Somede).
- 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/GEMLAC.
- Picchio, A. (2001). *Un enfoque macroeconómico “ampliado” de las condiciones de vida*. Conferencia Inaugural de las Jornadas “Tiempos, trabajos y género” realizadas en febrero de 2001 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona. <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* No. 7. Primer semestre. Madrid.
- PNUD, OIT, Inmujeres (2009). *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Tercera edición revisada. México.
- Sen, G. (2001) “Integración del género en los ministerios de finanzas”, en Todaro, Rosalba y Rodríguez, Regina (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

Cursos

- Picchio, Antonella. Curso: Teorías y Políticas Económicas desde una Perspectiva Feminista. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 24 al 26 febrero, 2015.

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.pdf.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 Nacional. *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://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=9>

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/enutz009/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 línea: 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 línea: 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/>

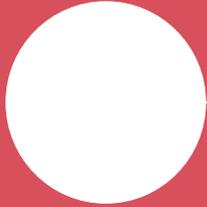
Solicitudes de Información

Solicitud de Información Pública, Folio no. 0002000188414. Secretaría de Desarrollo Social (2014).

Solicitud de Información Pública, Folio no. 0002000188314. Secretaría de Desarrollo Social (2014).

Solicitud de Información Pública, Folio no. 0063700634614. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estados (2014).

Solicitud de Información Pública, Folio no. 0063700634714. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estados (2014).



El contexto de la Ciudad de México: una visión desde la población y los mercados laborales

Ana Escoto

Introducción

La presente investigación busca situar la discusión del diseño e instrumentación de las políticas de cuidado en la Ciudad de México.¹ Para ello, se ha decidido abordar el contexto desde la dinámica poblacional y algunas características del mercado de trabajo. Esto permite tener un panorama amplio de lo que sucede tanto en los espacios reproductivos, tales como el envejecimiento y la demanda de cuidado de las poblaciones en edades dependientes, como en los productivos, referentes a la población en edad de trabajar y a la población ocupada, con especial énfasis en la ocupación femenina.

El documento está estructurado en cuatro partes. La primera reseña las diferencias demográficas, con énfasis en aquellas que se refieren al grupo de las mujeres y su dinámica. Tomar en cuenta a la población en edad de trabajar y a la población que se considera normalmente como *dependiente* permite brindar un doble panorama: por un lado, el de la actividad económica y, por otro, el de la parte de la población que no ha ingresado al mercado laboral o que ya salió de él. Este último elemento es importante para señalar las diferencias en las cargas familiares actuales y aquellas por venir.

La segunda parte se refiere a la evolución histórica del empleo femenino en la Ciudad de México y sus características particulares, cuya dinámica es diferente a la de la República Mexicana en su conjunto, pero, también a la de las regiones metropolitanas.

La tercera parte ofrece un somero recuento de las transformaciones estructurales que ha experimentado esta entidad federativa, partiendo de la revisión de algunas características, tales como las principales ocupaciones, las ramas económicas de inserción de mujeres y hombres, y los calendarios de actividad económica de unas y otros.

¹ 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 jurídica que se hacía al Distrito Federal por la de Ciudad de México, que se convierte en la entidad federativa número 32 de la República Mexicana. Es así que 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, así como resultados e información de estudios, encuestas, censos y otros.

Finalmente, se elabora una breve reflexión acerca de los cambios institucionales, sobre todo los referidos a instituciones del mercado de trabajo en la Ciudad de México y a los alcances de algunos programas sociales.

La Ciudad de México frente a la República Mexicana y ante sí misma

Según el más reciente Censo de Población y Vivienda, en 2010 el Distrito Federal era la ciudad con mayor concentración demográfica, con 8 851 080 habitantes, 52.2% de los cuales eran mujeres y 48.8%, hombres. Del total, 99.5% era población urbana. Aunque su extensión de 1495 kilómetros cuadrados representa apenas 0.1% del territorio nacional, ese año concentraba 7.9% de la población total del país. El nivel de escolaridad era dos años superior al promedio nacional (10.5 años frente a 8.6); su principal actividad económica eran los servicios, y su contribución al producto interno bruto (PIB) nacional era de 17.7%. (INEGI, 2010).

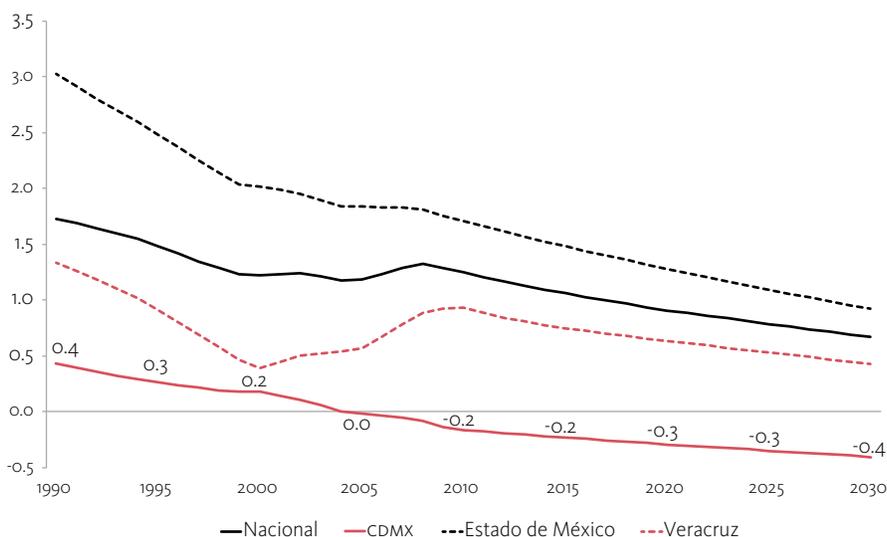
Una entidad densamente poblada que decrece y envejece

La particularidad de la Ciudad de México no sólo obedece a sus ya señaladas características estadísticas; también tiene que ver con su dinamismo. En la gráfica 1 se compara el crecimiento poblacional estimado y proyectado para la capital del país, el Estado de México, Veracruz y el total de la República Mexicana de 1990 a 2030. La Ciudad de México, segunda entidad federativa en términos de número de habitantes, mantiene desde 2005 una tasa de crecimiento de población muy cercana a cero, no sólo por la reducción de las tasas de natalidad, sino porque está experimentando un fenómeno de crecimiento social negativo (migración). De acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2014), este decrecimiento está dado por un lento crecimiento natural (es decir, pocos nacimientos) y un crecimiento social negativo (debido a la migración).²

² Según las estimaciones de Conapo (2014), en 2015 se habría mantenido un crecimiento natural de 0.8% y un crecimiento social de -1.02%, lo que constituye un crecimiento total de -0.22%

Partida (2013) señala que el fenómeno de expulsión de población no concierne solamente a la capital del país, sino que afecta a toda la Zona Metropolitana del Valle de México, conformada por los la ciudad capital, los municipios conurbados del Estado de México y un municipio del estado de Hidalgo,³ lo que acentúa esta tendencia expulsora.

Gráfica 1. Tasa de crecimiento de población. Nacional, de la Ciudad de México, Estado de México y Veracruz, 1990-2030



Nota: Las proyecciones inician después del año 2010.

Fuente: Estimaciones y proyecciones de Conapo (2014).

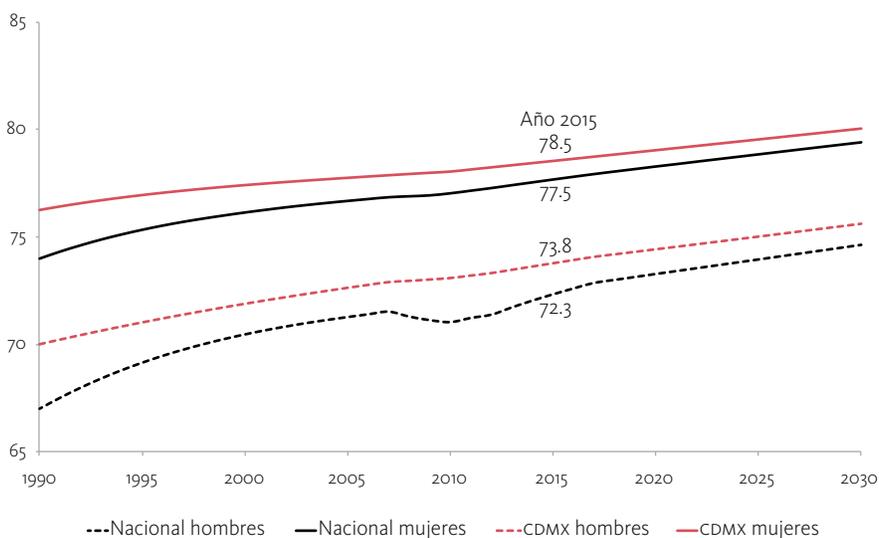
El proceso de envejecimiento se describe en el gráfica 2, a partir del comportamiento diferenciado de esperanza de vida entre mujeres y hombres en la Ciudad de México y la República Mexicana. Una medida para evidenciar el envejecimiento es la esperanza de vida al nacer y su evolución a lo largo del tiempo.⁴

³ La Zona Metropolitana del Valle de México está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo.

⁴ La esperanza de vida al nacer indica la cantidad de años promedio que viviría una persona recién nacida si

La población de la Ciudad de México es más longeva que la del resto del país, la esperanza de vida de las mujeres y los hombres de la capital supera a la de sus contrapartes de cualquier otro lugar de la república. Sin embargo, el patrón entre los sexos se mantiene en todo el país: las mujeres siempre tienen una esperanza de vida superior a la de los hombres. Éste es un elemento importante que se debe tomar en cuenta en el diseño de políticas públicas, puesto que las mujeres que nacen actualmente estarán viviendo, en promedio, cinco años más que los hombres.

Gráfica 2. Esperanza de vida de mujeres y hombres. Nacional y de la Ciudad de México, 1990-2030 (años)

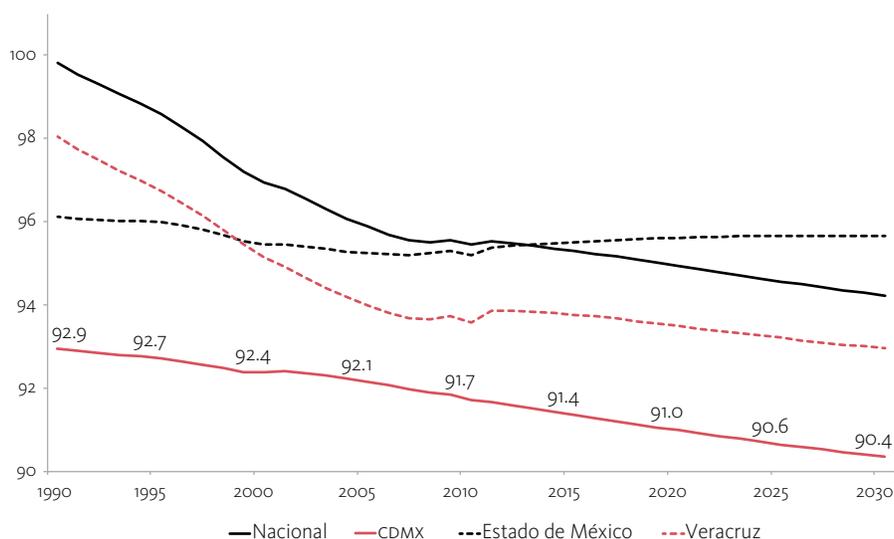


Nota: Las proyecciones inician después del año 2010.
Fuente: Estimaciones y proyecciones de Conapo (2014).

los patrones de mortalidad vigentes al momento de su nacimiento no cambian a lo largo de su vida. Es decir que, por ejemplo, una mujer que nació en el Distrito Federal en 2015 vivirá 78.5 años, mientras que si hubiera nacido en cualquier otro espacio de la República Mexicana vivirá un año menos.

Estos procesos de envejecimiento y migración también tienen relación con otra destacada característica de la capital: la amplia presencia femenina. La histórica selectividad masculina de la migración internacional y el proceso de envejecimiento han llevado al país a mantener una relación hombre/mujer por debajo de la unidad, tal como se observa en la gráfica 3, con variaciones estatales.

Gráfica 3. Relación hombres/mujeres. Nacional, de la Ciudad de México, Estado de México y Veracruz, 1990-2030



Nota: Las proyecciones inician después del año 2010.

Fuente: Estimaciones y proyecciones de Conapo (2014).

El cociente hombres/mujeres, expresado en porcentajes, dice cuántos hombres hay por cada 100 mujeres. En la gráfica se observa que la Ciudad de México se mantiene siempre por debajo de los promedios nacional y estatales. Todas las líneas de la gráfica tienen valores menores de 100 hombres por cada 100 mujeres, pero la de la Ciudad de México muestra los mayores desequilibrios, pues se sitúa más abajo que el resto y, como las demás, sigue descen-

diendo: se espera que en 2030 haya en esta entidad 90 hombres por cada 100 mujeres.

Con base en la información anterior se puede establecer que la Ciudad de México es una de las entidades federativas más *feminizadas*, es decir, que su población está conformada por más mujeres que hombres. Esto podría explicarse por la selectividad femenina de la migración rural-urbana –sobre todo durante la modernización– hacia la capital. Podría ser que la expansión del sector servicios en la capital atraiga más población femenina, y que la desindustrialización de los espacios expulse más población masculina hacia otros polos industriales en la república. Como se verá más adelante, la Ciudad de México tiene la tasa de participación económica femenina más alta del país.

Dinámicas diferenciadas entre edad y sexo al interior de la Ciudad de México

Se ha establecido que dinámicas diferenciadas con respecto a las nacionales y las de los demás estados. Además, las 16 delegaciones que conforman el espacio de este análisis son heterogéneas entre sí. Las dinámicas demográficas, por ejemplo, son muy distintas entre Milpa Alta y Álvaro Obregón.

La distribución de la población total entre las diversas delegaciones se puede ver en el cuadro 1. Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero han sido históricamente las más habitadas, la suma de ambas representa casi un tercio de la población de la Ciudad de México. En el otro extremo, las delegaciones Milpa Alta y Cuajimalpa de Morelos son las de menor concentración poblacional.

No obstante estas continuidades históricas, se observan algunas diferencias en cuanto a su dinámica. Mientras algunas delegaciones –como Tláhuac y Milpa Alta– han aumentado su importancia relativa entre 1990 y 2010, al crecer sustancialmente su volumen poblacional y, por tanto, su participación dentro del total, otras –como Iztacalco y Venustiano Carranza– han registrado un decremento de su población y en consecuencia, su participación ha disminuido.

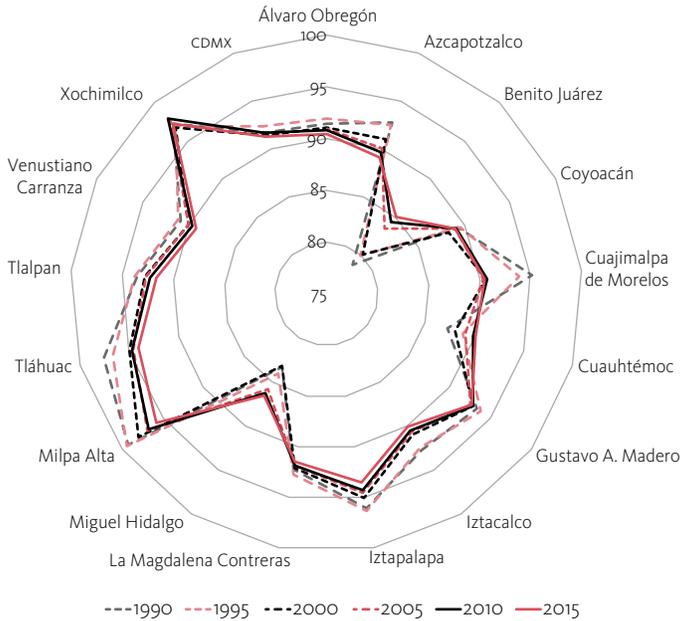
Cuadro 1. Distribución porcentual de la población en la Ciudad de México, por delegación, 1990-2010

Delegación	1990	1995	2000	2005	2010
Álvaro Obregón	7.8	8.0	8.0	8.2	8.3
Azcapotzalco	5.8	5.4	5.1	4.9	4.7
Benito Juárez	4.9	4.4	4.2	3.9	4.2
Coyoacán	7.8	7.7	7.5	7.2	6.9
Cuajimalpa de Morelos	1.5	1.6	1.7	2.0	2.1
Cuauhtémoc	7.2	6.4	5.9	5.8	6.0
Gustavo A. Madero	15.4	14.8	14.4	13.8	13.5
Iztacalco	5.5	4.9	4.8	4.5	4.3
Iztapalapa	18.1	20.0	20.7	21.2	20.7
La Magdalena Contreras	2.4	2.5	2.6	2.7	2.7
Miguel Hidalgo	4.9	4.3	4.1	3.9	4.0
Milpa Alta	0.8	1.0	1.1	1.4	1.5
Tláhuac	2.5	3.0	3.5	4.0	4.1
Tlalpan	5.9	6.5	6.8	6.9	7.3
Venustiano Carranza	6.3	5.7	5.4	5.1	4.8
Xochimilco	3.3	3.9	4.3	4.6	4.7
Total Ciudad de México	100	100	100	100	100

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010; INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

Como ya se ha señalado, la Ciudad de México se caracteriza por su desequilibrio entre los sexos con una mayor presencia femenina. Éste también es un elemento que varía entre las delegaciones y muestra una dinámica diferenciada desde hace 30 años (gráfica 4).

Gráfica 4. Relación hombres/mujeres en la Ciudad de México, por delegación, 1990-2015 (porcentajes)



Fuente: INEGI, Censo general de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010; INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995 y 2005; Conapo, Proyecciones de población por municipio, 2015.

La gráfica 4 es una representación radial que muestra los círculos concéntricos como escalas, de tal modo que cuanto más pequeño sea el círculo, menor será la relación hombres/mujeres; entre más grande el círculo, más se acerca a la relación igual a 1, es decir, 100 hombres por cada 100 mujeres. En situaciones equivalentes entre las delegaciones, los polígonos formados por las observaciones de cada año deberían ser equidistantes y, por tanto, asemejarse a un polígono regular, sin embargo, no es así, existen dinámicas claramente diferentes.

La delegación que ha tenido históricamente más presencia femenina es Benito Juárez, a pesar de que de 1990 a 2010 ha aumentado la presencia de hombres residentes: pasó de una relación de 78 hombres por cada 100 mujeres en la

década de los noventa a 85 por cada 100 mujeres en las proyecciones para 2015. Otras dos delegaciones donde ha aumentado la presencia relativa de hombres son Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, que también son de las que tienen mayor presencia femenina.

Otras delegaciones en las que se ha incrementado en mayor medida la presencia femenina son Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta y Tláhuac. Cabe señalar que las dos primeras son las que se reportan como de mayor crecimiento poblacional, como se muestra en el cuadro 1, lo que podría indicar que parte de este crecimiento está protagonizado por mujeres que llegan a estas delegaciones.

A pesar de que el desequilibrio se mantiene en todas las delegaciones, existen algunas que han mantenido una relación constante entre hombres y mujeres, como Xochimilco, Coyoacán y Gustavo A. Madero, que reportan cambios mínimos en este indicador, como se observa en la gráfica 4.

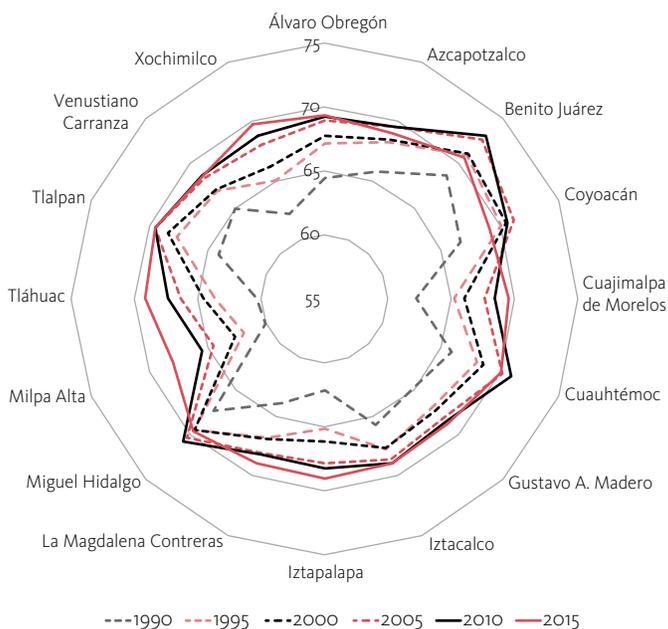
Además del desequilibrio entre sexos, se debe analizar la presencia de personas en edad de trabajar, es decir, aquellas entre 15 y 64 años. Esto puede indicar, además, el momento del ciclo de vida en que se encuentran estas poblaciones, lo que revela la dependencia por edad a la que se enfrentan las poblaciones en cada delegación. La gráfica 5 permite analizar la importancia de este grupo de población con respecto al total.

Aquí, los círculos concéntricos más pequeños están relacionados con el menor nivel de participación de la población en edad de trabajar en relación con el total. En general, los polígonos que se forman de observaciones de un mismo período se van ampliando conforme pasan los años. Sin embargo, los polígonos que aquí se aprecian son irregulares, lo que indica que, a pesar de que toda la Ciudad de México está pasando por un fenómeno común, las diferencias se mantienen entre las delegaciones.

La delegación que más llama la atención es Miguel Hidalgo. Esta delegación mantiene las participaciones de población en edad de trabajar más amplias en todos los períodos, y aumenta como el resto, pero lo hace en menor proporción que las demás. Pareciera que el resto de delegaciones alcanzan los niveles de esta delegación, mientras ésta tiende a mantener su población en edad de trabajar en

una proporción más o menos constante. Esto podría apuntar a la necesidad de mantener una reserva de gente para trabajar en esta delegación, probablemente debido a la demanda de oficinas y servicios que se concentran en ella.

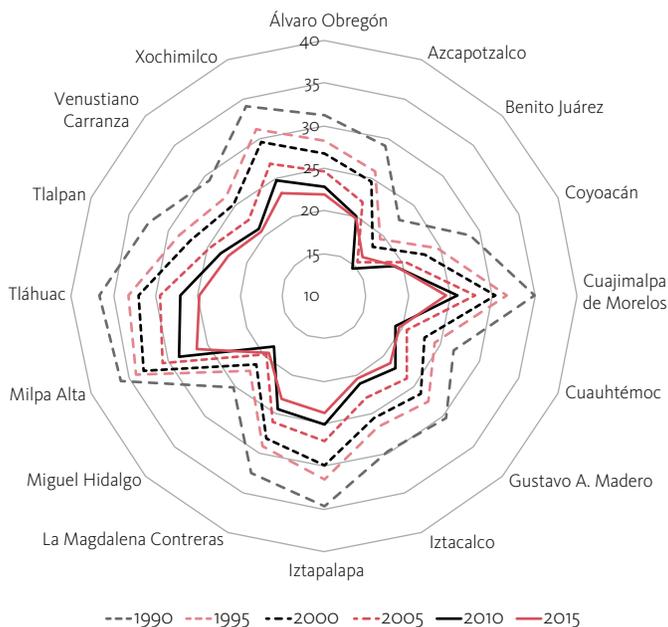
Gráfica 5. Participación porcentual de la población en edad de trabajar en la Ciudad de México, por delegación, 1990-2015 (porcentajes)



Fuente: INEGI, Censos generales de población y vivienda 1990, 2000, 2010; INEGI, Censos de población y vivienda 1995 y 2005; Conapo, Proyecciones de población por municipio, 2015.

Para tener más clara la dinámica demográfica, es también necesario el análisis de las poblaciones que no están en edad productiva. Para ello, en las gráficas 6 y 7 se presentan las participaciones de la población menor de 15 años y la mayor de 65, respectivamente. Lo anterior permite tener un panorama introductorio de las necesidades de cuidado de estas poblaciones.

Gráfica 6. Participación porcentual de la población de 0 a 14 años en la Ciudad de México, por delegación, 1990-2015 (porcentajes)



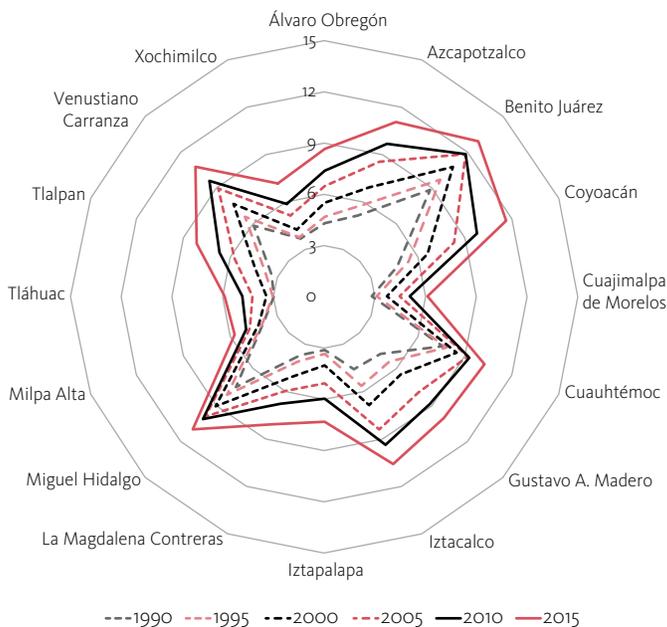
Fuente: INEGI, Censos generales de población y vivienda 1990, 2000, 2010; INEGI, Conteos de población y vivienda 1995 y 2005; Conapo, Proyecciones de población por municipio, 2015.

La tendencia general es hacia una disminución de la proporción de niñas y niños en las delegaciones, mientras que la proporción de adultos mayores va en aumento. Conjuntamente, en estas dos gráficas (6 y 7) se reitera la heterogeneidad del proceso de envejecimiento que atraviesa la capital.

Las delegaciones identificadas como de mayor crecimiento demográfico, Tlalhuac y Milpa Alta, son las que también se presentan como más jóvenes, con mayor proporción de personas de menos de 15 años en su composición, seguidas muy de cerca por Iztapalapa, Xochimilco y Cuajimalpa de Morelos. Al contrario, las delegaciones que tienen menor presencia de este grupo poblacional son Coyoacán, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. Como se podría predecir, las delegacio-

nes con mayor proporción de personas de menor edad son las que mantienen una menor proporción de adultos mayores de 65 años, y viceversa.

Gráfica 7. Participación de la población de 65 años y más en la Ciudad de México, por delegación, 1990-2015 (porcentajes)



Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010; INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995 y 2005; Conapo, Proyecciones de Población por municipio, 2015.

Al analizar la información sobre la relación de mujeres-hombres, se observa nuevamente que la tendencia que experimenta la Ciudad de México coincide con la de las otras entidades federativas: las delegaciones más envejecidas mantienen una presencia de mujeres mucho más importante que el resto. Esto obliga a adoptar una visión transversal de género al momento de analizar las políticas de cuidado y el mercado laboral que se abordan en este documento.

Este apartado ha servido para tener una visión de las dinámicas demográficas por las que atraviesa la capital, tanto frente a la República Mexicana como ante sí misma, al interior de sus delegaciones.

Evolución histórica del empleo femenino en la Ciudad de México

Como ya se ha señalado en los apartados anteriores, la Ciudad de México se singulariza por tener una amplia presencia femenina, pero, además, por un sector femenino dispuesto a integrarse a las actividades económicas. Para caracterizar el empleo femenino se consideraron tres dimensiones: su volumen, la participación económica de las mujeres y la contribución al total del empleo en la capital.

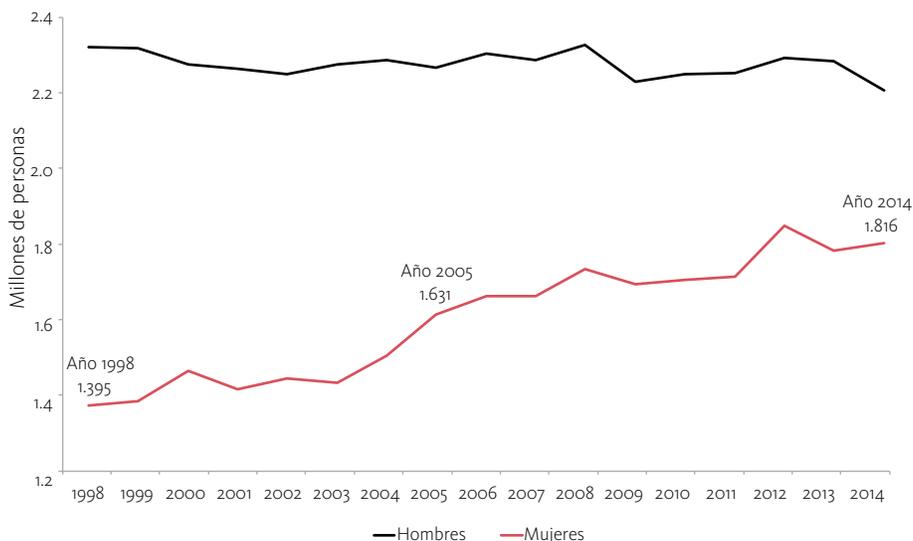
Volumen del empleo femenino

El volumen del empleo femenino no ha dejado de aumentar en la capital durante los últimos años, tal como se observa en la gráfica 8. Desde 1998, el empleo femenino ha crecido en poco menos de medio millón de puestos, mientras que el empleo masculino se ha mantenido bastante estable, e incluso con algunos leves descensos.

La información de la gráfica 8 corresponde a dos fuentes de datos. A pesar de que se han utilizado las series estandarizadas de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) desde 1998 hasta 2004, si se toma como inicio del análisis el año 2005, con los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el empleo femenino habría tenido una variación absoluta de 185 000 empleos, lo cual también es una ampliación importante de los puestos ocupados por mujeres.

Este aumento en el volumen de mujeres empleadas supone que la mayor parte del dinamismo del empleo en la capital se refiere al aumento de la participación económica femenina y que, además, su contribución ha aumentado sustancialmente. Estos dos elementos se estudian con mayor detenimiento en los siguientes apartados.

Gráfica 8. Población ocupada según sexo y su tasa de variación anual, Ciudad de México, segundo trimestre de 1998 a 2014



Nota: No se incluyen los valores no especificados en los cálculos de las tasas.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo (ENE), 1998-2004; INEGI, ENOE, 2005-2014.

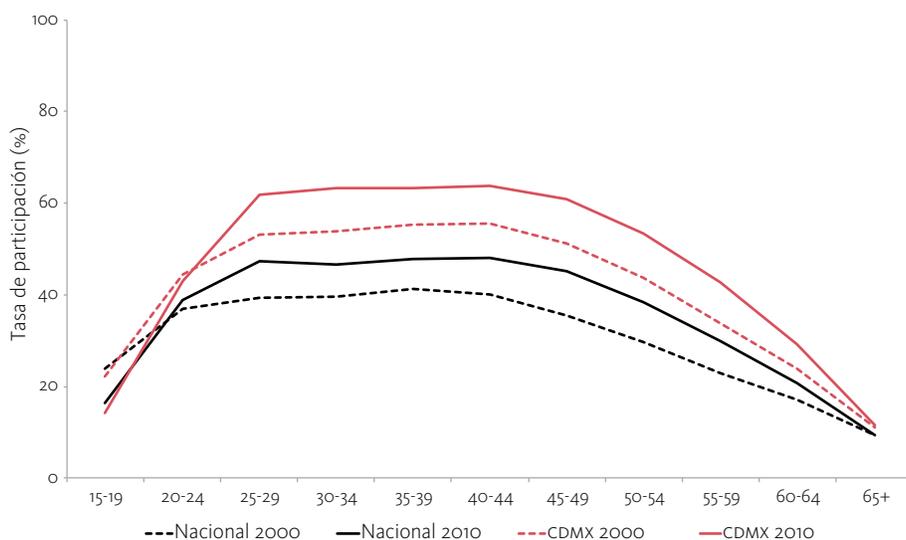
Aumento de la participación económica femenina en la Ciudad de México

Tal como se ha detallado, el volumen del empleo femenino ha aumentado durante los últimos años, mientras que el volumen del empleo masculino se ha estancado. En efecto, esta condición se debe a que la tasa de participación femenina se ha elevado en la capital del país: pasó de 0.42 a 0.46 entre 2000 y 2010, de acuerdo con los censos nacionales. Esto quiere decir que casi la mitad de las mujeres en edad a trabajar están ocupadas o dispuestas a estarlo.⁵

⁵ La tasa de participación económica es el cociente entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad a trabajar (PET). Se considera económicamente activa a la población que está ocupada o estaría dispuesta a estar ocupada.

La información recogida en las fuentes censales permite acercarse al patrón etario de las participaciones económicas de mujeres y hombres, mismas que se observan en las gráficas 9 y 10, respectivamente.⁶ En ellas también se detalla el comportamiento del promedio nacional.

Gráfica 9. Tasas de participación económica de mujeres por grupos quinquenales de edad. Nacional y de la Ciudad de México, 2000 y 2010 (porcentajes)



Nota: no se incluyen los valores no especificados en los cálculos de las tasas.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

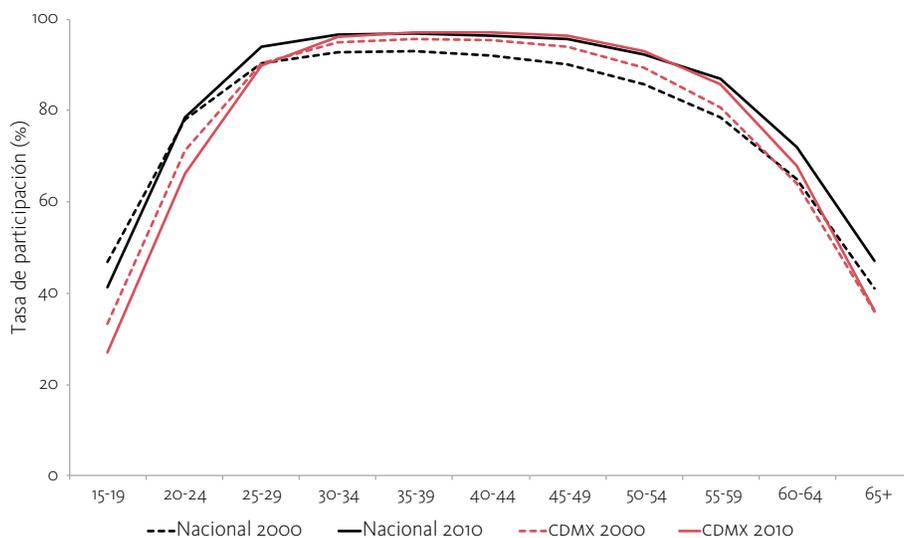
La gráfica 9 permite afirmar que el aumento de la participación económica femenina no es un hecho aislado. La República Mexicana presenta este mismo rasgo pero en una intensidad mucha menor que la capital. Además, este au-

⁶ Ni la ENE ni la ENOE tienen representatividad por entidad federativa para analizar los grupos etarios por sexo. Por tanto, cuando se trate de subpoblaciones nos remitiremos a las fuentes censales.

mento parece afectar a todos los grupos etarios, a excepción del primero, de 15-19 años, único que disminuye su tasa de actividad económica entre 2000 y 2010. Esto se debe a un aumento de la escolaridad, que retrasa la entrada al trabajo.

En el caso de las tasas de participación económica de los hombres, lo que se observa es que se mantienen muy cercanas tanto entre los períodos de análisis, como entre las reportadas en la capital y el total nacional. Las diferencias entre los promedios generales y los del Distrito Federal se ubican en los primeros grupos etarios. Los hombres capitalinos tienden, influenciados también por los mayores niveles escolares, a entrar más tarde al mercado de trabajo y por ello sus tasas de participación son inferiores entre los 15-24 años en 2010.

Gráfica 10. Tasas de participación económica de hombres por grupos quinquenales de edad. Nacional y de la Ciudad de México, 2000 y 2010 (porcentajes)

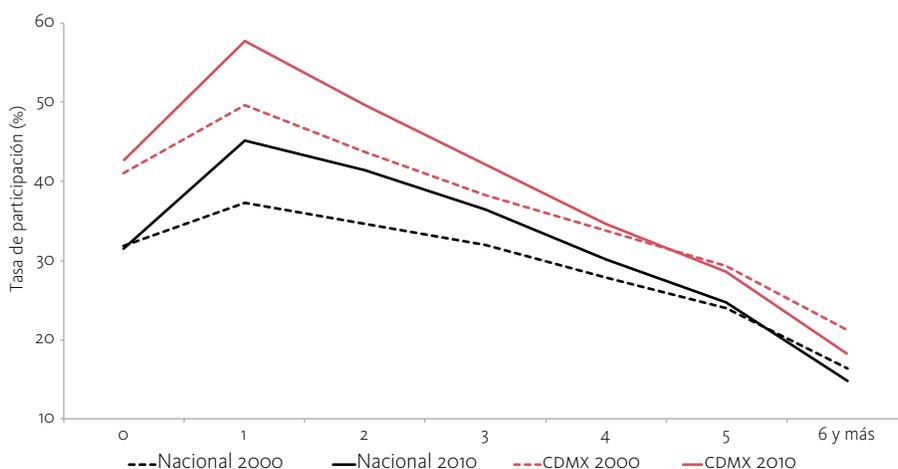


Nota: no se incluyen los valores no especificados en los cálculos de las tasas.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

La participación de los hombres se mantiene muy cercana a la unidad, pues la mayoría están dispuestos a trabajar; por ello, los cambios que se presentan son más pequeños. Es decir, hay menor margen de cambio cuando casi todo el contingente poblacional en edad de trabajar ya forma parte de la población económicamente activa. Por esta razón, el estudio de la participación femenina se vuelve crucial.

Gráfica 11. Tasas de participación económica de mujeres de 12 años y más, según número de hijos nacidos vivos. Nacional y de la Ciudad de México, 2000 y 2010



Nota: No se incluyen los valores no especificados en los cálculos de las tasas.

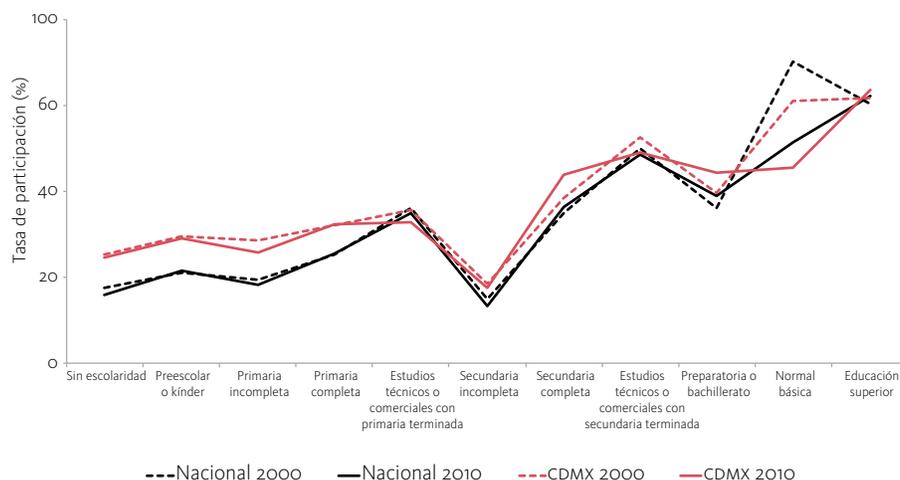
Fuente: INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Las diferencias en las tasas de actividad económica femenina nacional y de la capital, podrían estar afectadas por otros procesos demográficos ya observados. El envejecimiento y la disminución de los nacimientos podría tener influencia en el hecho de que existan más mujeres dispuestas a trabajar, sobre todo por la competencia en el uso del tiempo entre trabajo reproductivo y productivo que supone familias más extensas que las más pequeñas (tema que se discutirá más adelante). La tasa global de fecundidad nacional para el año 2010 era de 2.28, mientras que para el Distrito Federal era de 1.80 (Conapo, 2014).

Para deslindar los efectos de la fecundidad sobre la participación económica femenina, en la gráfica 11 se presentan las tasas de actividad para las mujeres de acuerdo con el número de hijos nacidos vivos. Las mujeres de la capital del país tienen mayor disposición a participar en el mercado laboral que las mujeres del resto de la república, independientemente de su comportamiento reproductivo, para los dos años observados; aunque el aumento de la participación económica femenina observa un cambio importante entre 2000 y 2010, tanto en el ámbito nacional como en la Ciudad de México.

El otro elemento crítico para entender la participación femenina es el nivel de escolaridad. En efecto, a mayor escolaridad, las mujeres son más proclives a ocuparse o están dispuestas a hacerlo. Las tasas de participación femenina según nivel de escolaridad para la Ciudad de México y la República Mexicana se muestran en la gráfica 12.

Gráfica 12. Tasas de participación económica según nivel de escolaridad de mujeres de 12 años y más. Nacional y de la Ciudad de México, 2000 y 2010



Nota: No se incluyen los valores no especificados en los cálculos de las tasas.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Tal como se observa, las diferencias entre la capital y el resto de la nación son menores cuando se controla por escolaridad. Si bien se mantiene la distancia en términos geográficos para los niveles educativos más bajos, éstos se vuelven casi nulos desde la secundaria incompleta y estudios técnicos con primaria incompleta hasta los niveles superiores, lo que indica que parte del cambio en el volumen del empleo femenino podría explicarse por la concentración de mayores niveles de escolaridad en la Ciudad de México.

Este apartado mostró el contexto en el que la participación femenina ha aumentado en la capital del país. En el siguiente apartado se observará cómo se ha incrementado la contribución del empleo femenino al empleo total.

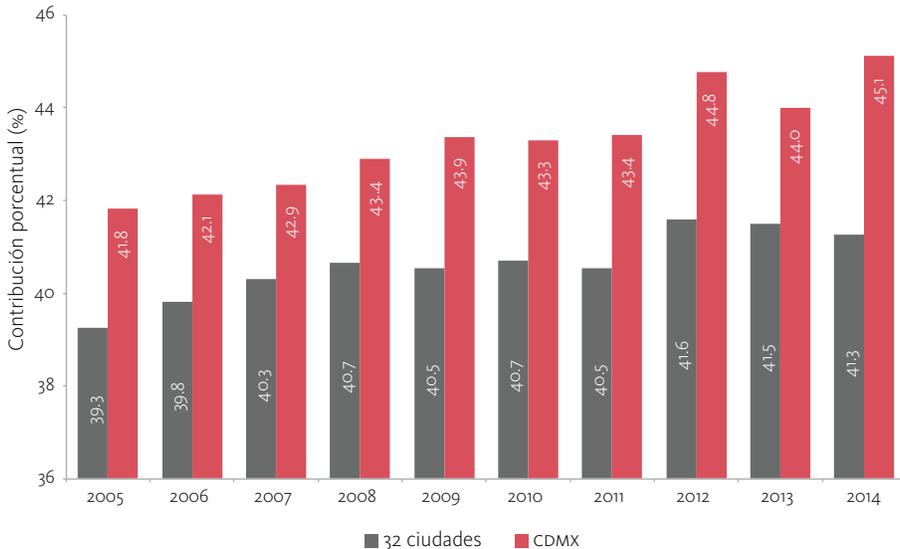
Contribución del empleo femenino en la Ciudad de México

La contribución del empleo femenino al empleo total ha sido creciente. Para tener una visión de esta tendencia, en la gráfica 13 se presenta la evolución de este indicador desde 2005 hasta 2014, de acuerdo con los datos de la ENOE. Ahí se puede apreciar que 45 de cada 100 empleos en la capital son ocupados por mujeres.

Se ha establecido que la Ciudad de México supera en participación femenina al resto de las entidades nacionales. Para tener una idea de cómo se comportan las otras urbes, en la gráfica 13 también se incluye la participación del empleo femenino en el agregado de las 32 ciudades capitales de las entidades federativas. Como se ve, los valores de este agregado siempre se mantienen por debajo de los de la Ciudad de México. Sin embargo, en todos los casos se puede notar la tendencia ascendente de la contribución femenina en los volúmenes de empleo urbano.

Estos resultados plantean una tendencia urbana que debe estudiarse con detenimiento, puesto que seguramente se mantendrá y la contribución femenina en la ocupación total seguirá en aumento. La perspectiva de género y la compaginación de las esferas productiva y reproductiva se hace más relevante ahora que las mujeres, históricamente encargadas de los trabajos de cuidado y domésticos, salen a trabajar en mayor proporción.

Gráfica 13. Contribución porcentual de las mujeres al empleo total. Ciudad de México y conjunto de 32 ciudades, segundo trimestre de 2005 a 2014



Nota: no se incluyen los valores no especificados en los cálculos de los porcentajes.

Fuente: INEGI, ENOE, 2005-2014.

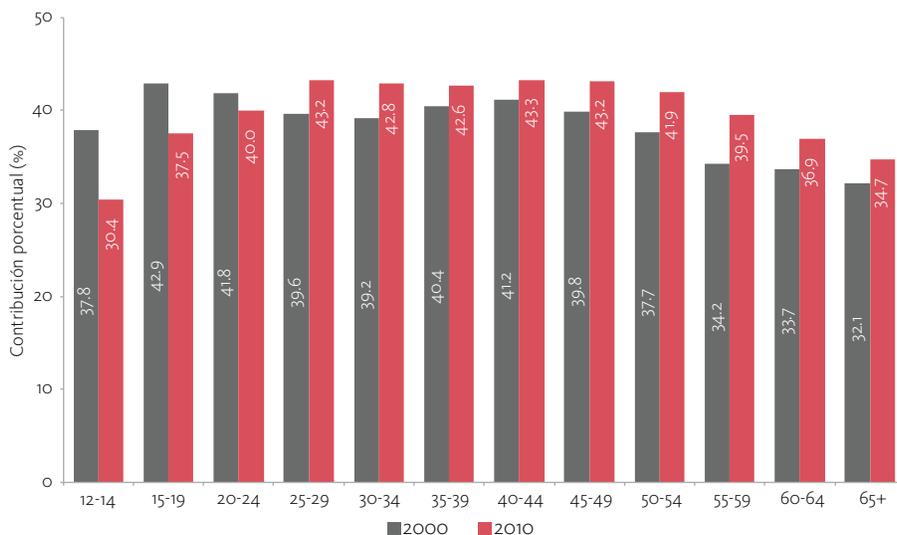
Igualmente, es necesario estudiar el comportamiento de esta contribución a lo largo de los grupos etarios. La distribución de la contribución evidencia la demanda diferenciada, por edad, del empleo femenino con respecto al total (gráfica 14).

En la gráfica se observa que la importancia del empleo femenino en el volumen total del año 2000 se concentraba más en las edades más jóvenes y disminuía en los grupos de 25 a 34 años, rango de edad que coincide con los calendarios de reproducción y nupcialidad. Después hay un repunte de los 35 a los 44 años, para luego disminuir hasta las edades mayores.

Para el año 2010 se registra una disminución de la participación de las mujeres en el empleo en las edades más tempranas y un aumento en todos los demás grupos de edad con respecto al año 2000. Existe para esta observación censal un ligero cambio de patrón por edad: hay un nuevo pico máximo en el grupo

de 25 a 29 años, y una disminución más ligera en los dos grupos quinquenales subsiguientes. Es interesante que entre los 25 y los 44 años la contribución se encuentra muy cercana a 45%, es decir, casi la mitad de los empleos en esas edades son ocupados por mujeres.

Gráfica 14. Contribución porcentual de las mujeres al empleo total según grupos quinquenales de edad en la Ciudad de México, 2000 y 2010



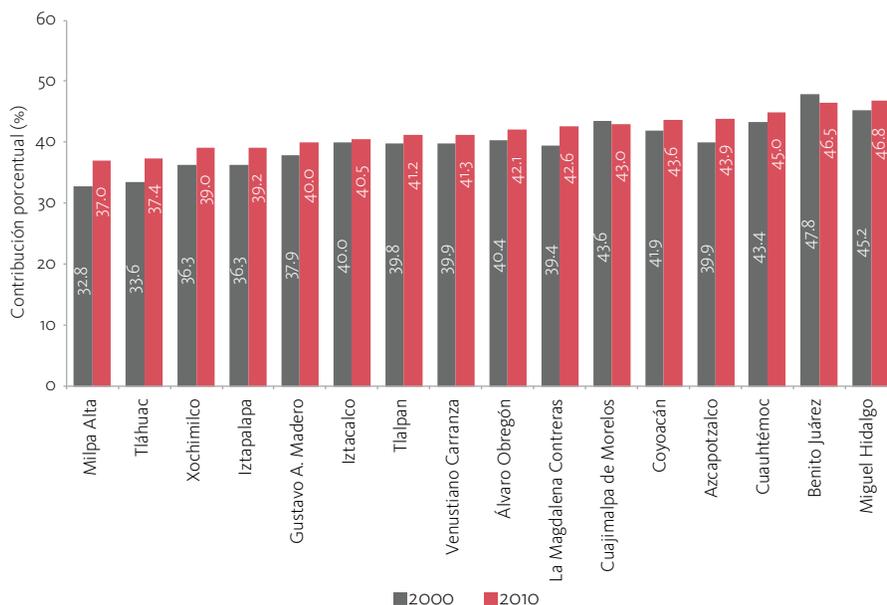
Nota: No se incluyen los valores no especificados en los cálculos de los porcentajes.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

La escala del análisis cambia el panorama. La gráfica 15 permite observar la contribución del empleo femenino al total del empleo en la Ciudad de México, desagregado por delegación.

Como puede apreciarse, hay un aumento en casi todas las delegaciones, menos en Benito Juárez y Cuajimalpa, donde la contribución femenina disminuye ligeramente. Destaca que Milpa Alta, la delegación que mostró el valor mínimo en 2000, en 2010 presentó el aumento más importante.

Gráfica 15. Contribución porcentual de las mujeres al empleo total en la Ciudad de México, por delegación, 2000 y 2010



Nota: No se incluyen los valores no especificados en los cálculos de los porcentajes.

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

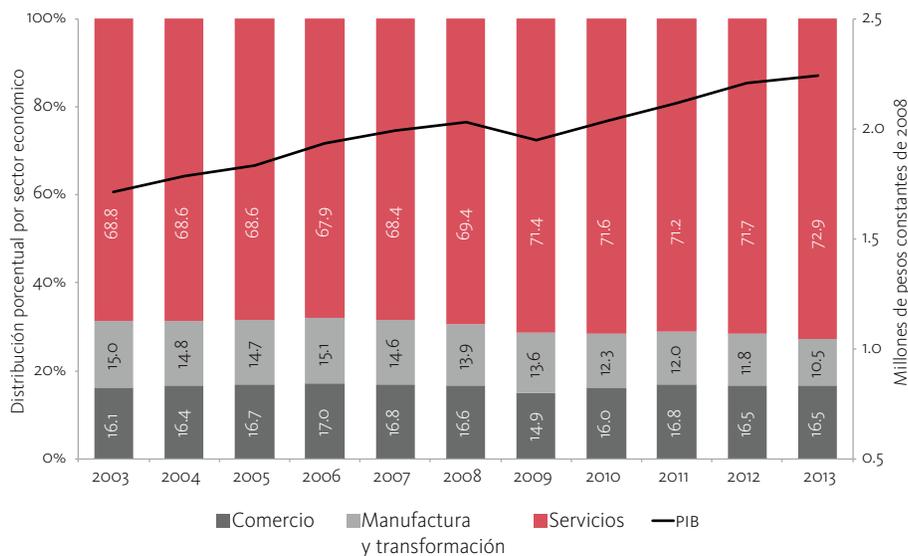
Hasta aquí se han analizado el aumento del volumen del empleo femenino, los cambios en la participación económica según edad, escolaridad y fecundidad, así como las variaciones de la contribución del empleo a lo largo de la última década, según los grupos de edad y de acuerdo con la delegación de residencia. La pregunta que asoma después de este panorama es qué actividades económicas generan los empleos y de qué empleos se está hablando. Esto se revisará en el próximo apartado.

Estructura productiva y ocupaciones en la Ciudad de México

Como ya se señaló, la capital es una entidad especial debido a que históricamente ha concentrado una serie de poderes y funciones y, por tanto, de servicios. No

es de extrañar que su estructura productiva esté basada en estos últimos, los cuales conforman alrededor de 70% del PIB total de la entidad, tal como se ve en la gráfica 16.

Gráfica 16. Distribución porcentual del valor agregado por sector económico y volumen del PIB en la Ciudad de México, 2003-2013



Nota: Los datos del sector agropecuario y de industrias extractivas no están representados visualmente debido a la pequeña magnitud de sus cifras.

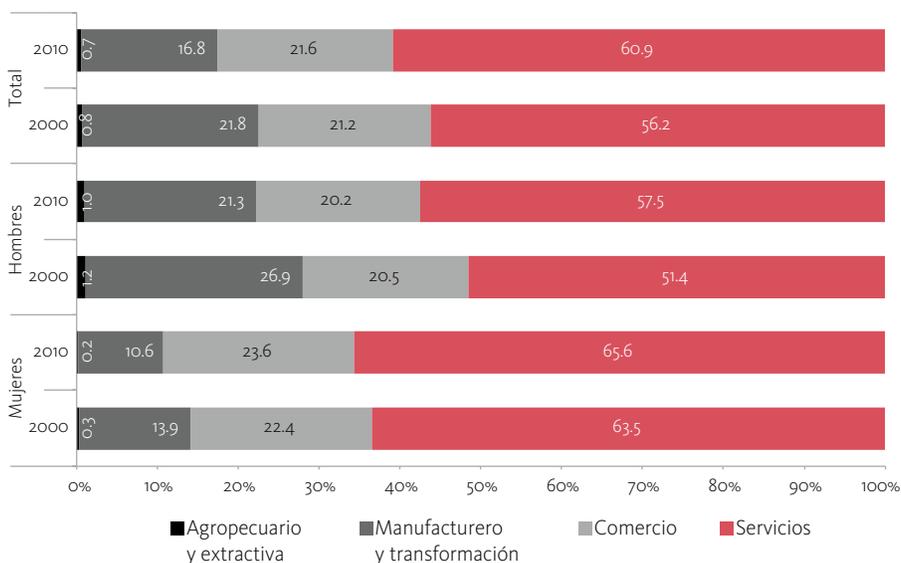
Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Además del aumento de la participación de los servicios en la última década, es notable la disminución de las actividades secundarias, referidas a la industria manufacturera y de la transformación, la cual representa cada vez menos proporción del PIB de la entidad. Estos cambios en la estructura productiva marcan la pauta para analizar las variaciones en la inserción laboral de mujeres y hombres en la capital.

Una economía y un mercado laboral de servicios

El aumento de los servicios como actividad productiva ha tenido repercusiones en la distribución de la población ocupada según sectores económicos de inserción (gráfica 17). En el año 2000, 56% de los empleos totales correspondieron al sector servicios, mientras que en 2010 este porcentaje ascendió a 61%.

Gráfica 17. Distribución porcentual de la población ocupada por sector económico y sexo en la Ciudad de México, 2000 y 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

La participación por sector económico es diferencial entre mujeres y hombres. En general, las mujeres tienen mayor presencia que los hombres en los servicios y el comercio. Entre 2000 y 2010, la disminución del sector económico manufacturero y de transformación se observa en las distribuciones de

mujeres y hombres, pero sobre todo en el caso de estos últimos, para los que se reporta una baja de casi cinco puntos porcentuales. Este mismo descenso se refleja en el aumento de la inserción masculina en los servicios que avanza de 51.4% a 57.5%.

En el caso de las mujeres, se observa que entre 2000 y 2010 existió también un desplazamiento de la población empleada del sector de manufactura y transformación hacia el sector servicios. No obstante, su magnitud es menor (3%), y también existe un ligero aumento de las trabajadoras en el comercio.

Distribución ocupacional en la Ciudad de México

Las actividades que desempeña una trabajadora o un trabajador pueden ser diferentes aun laborando dentro una misma actividad económica, e incluso pueden existir cambios en las actividades que realiza el empleador a lo largo del tiempo dentro un mismo sector. En este apartado se revisarán las ocupaciones llevan a cabo las trabajadoras y los trabajadores.

En el cuadro 2 las ocupaciones se presentan agrupadas en 18 rubros para las observaciones censales; esta misma clasificación se utiliza en la sección de este documento donde se profundiza sobre la segregación horizontal y vertical. Este cuadro evidencia que cuando no se resaltan las diferencias por sexo se ocultan cambios significativos en las ocupaciones, puesto que el grupo ocupacional más importante para 2000 y 2010, sin distinguir el sexo de la población trabajadora, es el de *comerciantes*.

En la distribución por sexo hay sectores que atraen más empleo. En 2000, el rubro que concentró mayor cantidad de puestos ocupados por hombres fue *artesanos y trabajadores fabriles*, mismo que tuvo una merma importante durante la década subsecuente: su participación en la distribución global disminuyó de 17% a 10%. En 2010, el rubro que atrajo más trabajadores fue *comerciantes*.⁷

⁷ Debe recordarse que, por ejemplo, un *vendedor* puede trabajar en una empresa extractiva del sector primario, o bien en un sector servicios o sector secundario. El sector de actividad se refiere al giro de la empresa contratante, mientras la ocupación alude a las tareas que realiza el trabajador o trabajadora.

Cuadro 2. Distribución porcentual de la población ocupada por grupo ocupacional y sexo en la Ciudad de México, 2000 y 2010

Ocupación	2000			2010		
	Total %	Mujeres %	Hombres %	Total %	Mujeres %	Hombres %
Funcionarios y directivos	4.2	2.9	5.0	4.6	3.9	5.1
Profesionistas	8.3	7.9	8.5	11.4	11.0	11.6
Técnicos	5.2	6.1	4.6	9.7	7.5	11.2
Trabajadores de la educación	3.7	6.4	2.0	2.6	4.8	1.1
Jefes en administración	4.0	3.6	4.2	4.2	4.5	4.0
Trabajadores en actividades administrativas	11.7	18.5	7.2	9.3	14.7	5.6
Trabajadores del arte, espectáculos y deporte	1.8	1.6	2.0	1.3	1.1	1.5
Jefes y supervisores en industria	1.5	0.8	2.0	0.8	0.3	1.2
Operadores de maquinaria en industria	2.7	2.4	2.9	2.2	1.9	2.4
Artesanos y trabajadores fabriles	13.0	5.5	17.9	7.8	3.3	10.9
Conductores	5.5	0.1	9.0	5.8	0.2	9.7
Ayudantes y peones	3.2	2.1	3.9	3.6	2.2	4.6
Comerciantes	15.7	17.0	14.9	17.2	19.8	15.4
Vendedores ambulantes	3.5	3.8	3.4	3.4	4.4	2.7
Trabajadores en servicios personales	7.2	8.0	6.6	8.7	10.6	7.4
Trabajadores domésticos	5.8	12.6	1.3	3.8	8.1	0.7
Protección y vigilancia	2.4	0.6	3.7	3.0	1.4	4.1
Trabajadores agropecuarios	0.5	0.1	0.8	0.6	0.2	0.9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

En el caso de la distribución ocupacional femenina, también cambió el principal rubro ocupacional: perdió importancia relativa el rubro de *trabajadoras en actividades administrativas*, al pasar de 18.5% a 14.5%, mientras ganó importancia el de *comerciantes*. Es interesante como los dos cambios hablan del tránsito de ocupaciones tradicionalmente protegidas y formales a ocupaciones más relacionadas con la informalidad y la falta de protección.

La recolección censal de información sobre ocupaciones se realiza con un gran nivel de detalle, más minucioso que el presentado en el cuadro 2: engloba más de 400 ocupaciones, que para analizar a la población en su conjunto deben agruparse en los 18 grupos que se presentan en el cuadro.

Cuadro 3. Principales ocupaciones de hombres y mujeres, 2000 y 2010

Hombres				Mujeres			
2000		2010		2000		2010	
Ocupación	%	Ocupación	%	Ocupación	%	Ocupación	%
Despachadores y dependientes en comercio	5.93	Conductores de autobuses	6.13	Trabajadoras en servicios domésticos	11.89	Trabajadoras domésticas	7.31
Comerciantes en establecimientos	5.80	Comerciantes en establecimientos	5.70	Secretarias	9.96	Comerciantes en establecimientos	7.02
Conductores de autobuses	5.61	Empleados de ventas	4.96	Comerciantes en establecimientos	7.05	Secretarias	6.67
Albañiles	2.59	Albañiles, mamposteros	2.66	Despachadoras y dependientas en comercio	6.89	Empleadas de ventas	6.13
Mecánicos, ajustadores de vehículos	2.35	Vigilantes y guardias	2.35	Trabajadoras de aseo en oficinas	3.44	Barrenderas y trabajadoras de limpieza (excepto en hoteles y restaurantes)	3.23

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000 y 2010.

Sin embargo, existe concentración de algunas ocupaciones específicas que es importante describir. En el cuadro 3 se presentan las cinco principales ocupaciones de mujeres y hombres, de acuerdo con la Clasificación Mexicana de Ocupación en sus versiones para los años 2000 y 2010, a cuatro dígitos de desglose.⁸

Existe una amplia concentración de algunas ocupaciones específicas. En 2000, las cinco principales ocupaciones representaron 22.2% de las ocupaciones masculinas; en 2010, 21.8%. Para este año, se observa que, en el caso de los hombres, se mantienen cuatro de las cinco ocupaciones, considerando que *despachadores y dependientes en comercio* sea equivalente a *empleados de ventas*, en tanto *vigilantes y guardias* ocupa el quinto lugar en 2010; ese puesto en 2000 era ocupado por *mecánicos y ajustadores de vehículos*.

En el caso de las mujeres, la concentración es menos significativa. En 2000, las cinco primeras ocupaciones representaron 39.2%, y en 2010 esa cifra descendió a 30.9%. Esto indica que a lo largo de la década las mujeres diversificaron sus ocupaciones y que hay menor concentración en al menos las primeras ocupaciones. Sin embargo, a lo largo de 10 años si bien la lista ha tenido algunas permutas, ha mantenido las mismas ocupaciones.⁹ Así, para ambas situaciones, las ocupaciones principales están referidas al trabajo de servicio doméstico. Los empleos de aseo y limpieza conservan una gran importancia, aunque hay una disminución sustantiva del grupo doméstico, que pasó de 11% a 7% de la distribución.

La ocupación de *secretarias* se mantiene en la lista, pero disminuyó su participación en 3%, mientras que algunas categorías referentes a ventas y comercio

⁸ Esta codificación de las ocupaciones se realiza a través de la Clasificación Mexicana de Ocupaciones para los años 2000 y 2010. En este clasificador se define la ocupación como el conjunto de funciones, obligaciones, actividades o tareas que desempeña un individuo en su empleo, oficio o puesto, independientemente de la actividad económica que se realice en el lugar donde trabaje y de las relaciones que establezca con los demás ocupados. Esto resulta en una codificación que presenta tres niveles de desagregación. El nivel más general lo constituye el grupo principal (dos dígitos), el siguiente nivel es el subgrupo (tres dígitos) y, finalmente, el tercero es el grupo unitario (cuatro dígitos). A este último se alude cuando se habla de un desglose a cuatro dígitos, pues refiere a la versión más detallada de captación.

⁹ Al igual que en el caso de los hombres, se equiparan *despachadoras y dependientes en comercio* con *empleadas de ventas*. Además, se equipara la ocupación *trabajadoras de aseo en oficinas* con la de *barrenderas y trabajadoras de limpieza, excepto en hoteles y restaurantes*.

en establecimientos, subieron una posición en la lista de 2010. Estos cambios coinciden con lo detallado a escala global en el cuadro 2.

Institucionalidad del mercado de trabajo de la Ciudad de México

El estudio de la normatividad e institucionalidad de la Ciudad de México se vuelve complejo en la medida en que existen más campos de acción en su operación. Además de las acciones que le competen específicamente, la capital del país está condicionada por lo que sucede en el ámbito más amplio: el federal.

La literatura sobre las instituciones en el mercado laboral es vasta, y no existe un consenso en la definición de este tema. Una versión amplia del concepto incluye:

... las normas, prácticas y políticas –ya sean formales o informales, escritas o no escritas– que afectan la forma en que funciona el mercado de trabajo. Son tan explícitas y de larga data como ciertas leyes laborales que hemos llegado a considerar como derechos universales, pero también abarcan el ámbito de las prácticas informales que reflejan la visión de la sociedad, así como las leyes y las políticas que se desvanecen y surgen en el corto plazo dependiendo de la coyuntura. (Berg y Kucera, 2008: 11).

Por ello, para esta sección se ha considerado señalar el comportamiento del volumen de trabajadores asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como elementos que dan cuenta de la operación fáctica de las instituciones en la ciudad capital. Además, se incluye una breve revisión de los programas locales que operan actualmente, relacionados con el empleo.

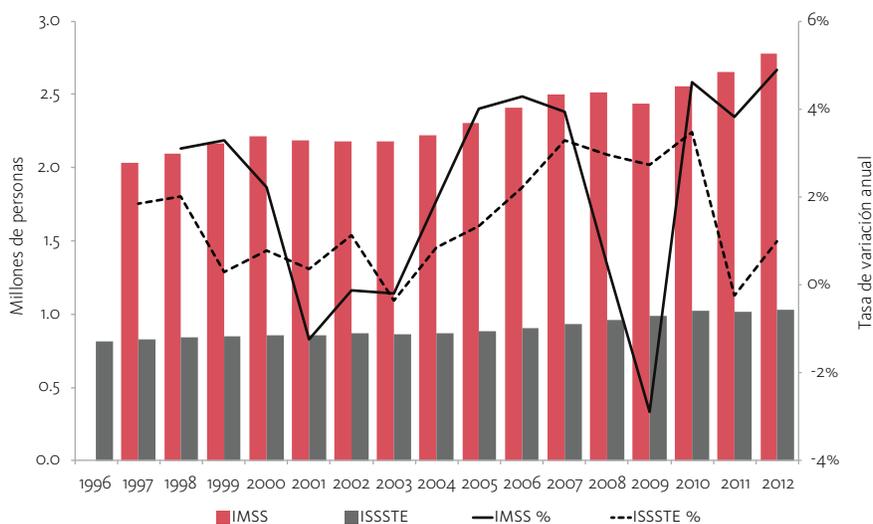
Evolución del aseguramiento

Para el año 2012, el número de trabajadores asegurados en el IMSS en el Distrito Federal ascendía a 2 778 785, mientras que el de los asegurados al ISSSTE llegaba

a 1 028 086, según los registros de ambas instituciones. Este monto no es menor: en la capital se concentraba entonces el 17.3% de todos los asegurados del IMSS y el 32.3% de los del ISSSTE. La concentración de poderes en la capital lleva a que allí se ubiquen muchos trabajadores públicos.

En la gráfica 18 se presenta el volumen de población trabajadora asegurada en una línea temporal que va de 1997 a 2012; se observa ahí que existe una tendencia de aumento del número de asegurados. A pesar de la concentración del aseguramiento en la capital, la gráfica muestra que la condición de aseguramiento puede ser muy sensible, si se considera el eje secundario (derecho) en el que se pueden leer las tasas de variación de los volúmenes de asegurados. Sobre todo, parece haber una alta sensibilidad a las crisis económicas, como se aprecia en la caída sustancial de 2009, año de recesión económica.

Gráfica 18. Trabajadores asegurados en el IMSS y registrados en el ISSSTE y su tasa de variación anual, 1996-2012



Fuente: INEGI, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos 2013.

Algunos programas actuales sobre mercado de trabajo

México no es un país con pocos programas sociales. La lista elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para 2015 hace un recuento de 215 programas y acciones federales para el desarrollo social en la República Mexicana, entre los cuales hay siete que funcionan en relación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y 10 asociados con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

En 2012, según el mismo Coneval, en la capital del país se operaron 236 programas de índole distrital, 14 de los cuales estaban relacionados de algún modo con el empleo y ocho de ellos se referían al empleo de manera directa; estos últimos detallan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Programas ejecutados en Distrito Federal relacionados con el empleo, 2012

Nombre	Dependencia o entidad	Objetivo	Grupos de atención
Programa Empleo Juvenil de Invierno 2012	Instituto de la Juventud del Distrito Federal	Brindar apoyos económicos a hasta 1200 jóvenes que en el periodo de invierno puedan desarrollar diferentes tipos de actividades al interior de las pistas de hielo que se instalan sobre todo en el Zócalo capitalino, para así darles la oportunidad de que se inicien en una actividad laboral.	Jóvenes
Programa de Empleo Juvenil de Verano	Instituto de la Juventud del Distrito Federal	Concientizar a jóvenes de entre 14 y 24 años y hacerlos partícipes de acciones que ayuden a mejorar el hábitat urbano.	Estudiantes
Taller para Buscadores de Empleo	Taller para Buscadores de Empleo	Dar la mayor cantidad de herramientas a la población desempleada que les facilite su colocación en el menor tiempo posible.	Desempleados/ subempleados/ subocupados

Nombre	Dependencia o entidad	Objetivo	Grupos de atención
Programa Seguro de Desempleo	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Apoyar a los desempleados al dotarlos con recursos monetarios que facilitan la búsqueda de empleo, al mismo tiempo que los vincula con oportunidades de trabajo.	Desempleados/ subempleados/ subocupados
Programa de Apoyo al Empleo	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Las acciones de información, asesoría, apoyos y capacitación que promueven los servicios estatales de empleo responden a diversos factores, como son: el volumen y características de la población desempleada y subempleada que captan los servicios de empleo; los requerimientos de personal por parte de las empresas; la inversión y generación de nuevas fuentes de empleo; las oportunidades de trabajo por cuenta propia, y el volumen y características de la oferta de capacitación disponible, entre otros.	Desempleados/ subempleados/ subocupados
Promoción y Supervisión de las Condiciones de Seguridad e Higiene en el Trabajo	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	No disponible	Empresas
Atención al Trabajo no Asalariado	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo	Atender a trabajadores no asalariados que realicen su actividad en la vía pública a través de la actualización del padrón de los trabajadores no asalariados y con la realización de mesas de trabajo con los diversos gremios.	Trabajadores no asalariados
Microcréditos para el Autoempleo	Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México	Fomentar proyectos de negocio y/o productivos para el autoempleo mediante el otorgamiento de créditos a personas físicas que hayan conformado un "grupo solidario".	Personas físicas que se organicen en grupos solidarios de cinco a 15 personas

Fuente: Coneval, Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2012.

Como se observa en el cuadro, existen diversos programas relacionados con el empleo. Muchos están orientados a grupos específicos de la población. Por ejemplo, hay dos programas dirigidos a los jóvenes al inicio de su vida laboral, instrumentados por el Instituto de la Juventud del Distrito Federal a partir de empleos temporales, como invierno o verano.

El trabajo específico de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo se organiza en torno a cinco programas, tres de los cuales tienen que ver con la atención a la población desempleada o subempleada. Otro programa atiende a la población no asalariada y uno más está enfocado a la supervisión de las condiciones laborales en las empresas.

El otro apoyo importante es para el autoempleo, a partir de microcréditos para grupos solidarios de personas. Este programa no depende de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, sino del Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México.

Además de llevar a cabo estos programas específicos, la Ciudad de México también es sujeto de acción de los programas federales, algunos en coordinación con los ya presentados. Para más detalle de los programas federales relacionados con el trabajo, el anexo 1, al final de este capítulo, contiene la listado de los programas que se ejercieron durante el año 2013, fecha de la más reciente evaluación por parte de Coneval disponible en línea al momento de elaborar este texto.

A pesar de la amplitud de acciones, existen críticas hacia los elementos más cruciales de la instrumentación de las políticas. Torres Salcido (2005: 147) señala:

... en México, los esfuerzos para llevar a cabo políticas de incremento al empleo asalariado y a las ocupaciones bien remuneradas con acceso a la seguridad social son mínimos. En este aspecto, pueden destacarse las siguientes: becas para desempleados bajo diferentes categorías; ferias y quioscos para los buscadores de empleo formal; sistemas de información para conocer el mercado; y programas de apoyo a la capacitación y el empleo para grupos vulnerables (mujeres, jornaleros, jóvenes, adultos mayores y discapacitados).

Parecería que en la capital hay muchos más programas de ayuda a buscadores y grupos específicos, como los jóvenes, que a la creación de empleo, a pesar de que el Programa General de Desarrollo 2007-2012 (Gobierno del Distrito Federal, 2007: 47) reconocía la necesidad de una economía competitiva e incluyente (eje 4), al establecer:

La política de empleo será integral, digna, de carácter social y tenderá a promover la inversión pública, privada, social y mixta, preferencialmente la que cree un mayor número de empleos. En ese propósito se apoyará a desempleados y personas del sector informal para la adquisición de nuevas habilidades, constitución de cooperativas, empresas de economía social, redes populares y micro, pequeñas y medianas empresas

Esto indica que parte del diagnóstico está hecho. Y que existe al menos una identificación de los problemas y objetivos con respecto a la materia laboral.

En resumen, la Ciudad de México es la entidad que engloba más programas sociales que ninguna otra, según el Coneval, y mantiene un nivel de institucionalidad superior al del resto del país, que podría permitir ahondar en el funcionamiento de las políticas públicas. Es necesario, además de enfocarse más en la generación de empleo protegido, que se incluyan en el diseño los cambios de la dinámica poblacional que experimenta la capital de manera diferenciada y los desafíos para la distribución de los cuidados y el trabajo reproductivo que estos cambios suponen.

Anexo. Programas y acciones sociales federales ejercidos en 2013 relacionados con el mercado de trabajo y la población trabajadora

Entidad	Unidad responsable	Nombre del programa	Inicio	Operación	Objetivo general del programa	Grupos de atención
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Programa de Apoyo al Empleo	2003	2013	Promover la colocación de los buscadores de empleo en un empleo o actividad productiva formal, así como ayudar a solucionar las dificultades que enfrentan demandantes y oferentes de empleo para encontrarse entre sí en el mercado laboral.	Desempleados / Migrantes
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral	2009	2013	Apoyar a los trabajadores y/o unidades productivas establecidas en localidades, municipios, entidades federativas y/o regiones que se encuentren afectados por una situación de contingencia laboral, mediante acciones de apoyo económico de carácter temporal y focalizado que permitan contribuir a sostener o a restablecer la ocupación productiva y los ingresos de los trabajadores y de las unidades productivas afectados por la contingencia laboral.	Población en localidades con contingencias

Entidad	Unidad responsable	Nombre del programa	Inicio	Operación	Objetivo general del programa	Grupos de atención
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección General de Productividad Laboral	Programa de Apoyo para la Productividad	2009	2013	Contribuir a la adquisición de conocimientos, al desarrollo o fortalecimiento de habilidades y a la adopción de actitudes de los trabajadores que son esenciales para un óptimo desempeño de una función a través de cursos de sensibilización y de capacitación específica, de la asistencia técnico-legal y del subsidio de la certificación de competencias laborales que favorezcan el incrementar la productividad laboral, mantener y ampliar el empleo, así como mejorar la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias.	Empleados que cuentan con seguridad social
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección General de Capacitación Dirección / General para la Innovación Laboral	Capacitación a trabajadores	1996	2013	Promover e impulsar el incremento de las capacidades laborales de los trabajadores del sector productivo.	Empresas

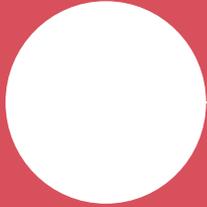
Entidad	Unidad responsable	Nombre del programa	Inicio	Operación	Objetivo general del programa	Grupos de atención
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección General para la Igualdad Laboral	Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral	2008	2013	Fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud.	Grupos vulnerables
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo	Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo	2009	2013	Elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo que favorezcan la prevención de riesgos laborales.	Empleados que cuentan con seguridad social / empleados que no cuentan con seguridad social
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo	2008	2013	Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.	Desempleados / empleados que no cuentan con seguridad social / jornaleros agrícolas

Entidad	Unidad responsable	Nombre del programa	Inicio	Operación	Objetivo general del programa	Grupos de atención
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social	Servicios de guardería	1946	2013	Contribuir a la integración de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, al mercado laboral mediante el otorgamiento del servicio de guarderías, proporcionando atención y cuidados al menor durante la jornada laboral.	Población derechohabiente
IMSS	IMSS	Prestaciones sociales eficientes	2009	2013	Fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a elevar el nivel de vida de la población derechohabiente y público en general.	Población derechohabiente
ISSSTE	ISSSTE	Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social	2000	2013	Capacitar a los derechohabientes para su desarrollo profesional y personal	Empleados que cuentan con seguridad social / personas jubiladas / población derechohabiente

Entidad	Unidad responsable	Nombre del programa	Inicio	Operación	Objetivo general del programa	Grupos de atención
ISSSTE	ISSSTE	Equidad de Género	2008	2013	Impulsar que las delegaciones estatales realicen líneas de acción del Plan de Cultura Institucional con perspectiva de género.	Empleados que cuentan con seguridad social
ISSSTE	ISSSTE	Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	2002	2013	Ofrecer a las madres trabajadoras servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil para el cuidado de sus hijos.	Población derechohabiente
ISSSTE	ISSSTE	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Productos Básicos y de Consumo para el Hogar	2002	2013	Poner a disposición de los derechohabientes y público en general bienes de consumo a precio competitivo.	Toda la población
ISSSTE	ISSSTE	Programas y Servicios de Apoyo para la Adquisición de Medicinas y Productos Farmacéuticos	2002	2013	Mejorar el acceso de los derechohabientes y público en general a medicamentos y productos farmacéuticos.	Toda la población

Bibliografía

- Conapo. (2014). *Proyecciones de la población por municipio, 2010-2030*. México, Conapo.
- Coneval (2012). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social*. Disponible en línea: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- Coneval (2013). *Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Disponible en línea: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- Coneval (2015). *Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Disponible en línea: http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- Gobierno del Distrito Federal. (2007). *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012*. México. Gobierno del Distrito Federal. Disponible en: http://data.finanzas.cdmx.gob.mx/pbr/pdf/ProgGralDesarrollo_0712.pdf.
- INEGI (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda*. Disponible en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv1990/>
- INEGI (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda*. Disponible en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/default.aspx>
- INEGI (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda*. Disponible en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>
- INEGI (2013). *Sistema de Cuentas Nacionales de México por Entidad Federativa*. Disponible en línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>
- INEGI (2013). *Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos*. Disponible en línea: <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>
- Partida-Bush, V. (2013). "Migración hacia y desde 16 zonas metropolitanas de México: Una reconstrucción histórica 1965-2010" en *Papeles de Población*, vol. 19, num. 76.
- Salcido, G. T. (2005). "Políticas de empleo y la transformación de los mercados de trabajo en México". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* vol. 11, num. 3. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17731108>.



Segregación horizontal y vertical del trabajo en la Ciudad de México

Edith Pacheco

Antecedentes sobre segregación

Hacia fines del siglo pasado, Anker (1998) indicaba que la segregación ocupacional por sexo no sólo afectaba a las mujeres, sino que era una de las principales fuentes de rigidez del mercado de trabajo y de la ineficiencia económica. Este autor observó que la segregación ocupacional por sexo era muy extendida; en casi todos los 41 países en los que se analizó información se expresaba el fenómeno de la segregación.¹

Por su parte, en el caso de México, Pacheco y Blanco (2012: 2) sostienen que una generación pionera de investigadoras en México se dio a la tarea de visibilizar el problema de la segregación en diversos periodos, los cuales abarcan desde principios del siglo XX hasta el inicio de los años noventa (Macías, 1990; Pedrero et al. 1997; Rendón, 1996 y 2003).² Ya en el nuevo milenio, una investigación rescató los hallazgos de las autoras pioneras, recuperó el debate teórico y calculó índices de segregación que permitieron conocer cómo se expresaba el fenómeno entre 1970 y el año 2000 (Guzmán, 2002). Esta última autora puso énfasis en el estudio de las actividades masculinas, femeninas y mixtas y calculó diferentes índices de segregación. Un par de años después, Inmujeres (2004) publicó un boletín referente a las ocupaciones femeninas no tradicionales, en el cual daba cuenta de las características sociodemográficas de las mujeres en ocupaciones concebidas tradicionalmente como masculinas. A principios de esta década, se recuperó el trabajo de Guzmán y, tomándolo como punto de partida, se calcularon índices para el año 2008 (Fernández, 2010). Por último, Pacheco y Blanco (2012) actualizaron la información en torno a las ocupaciones femeninas, masculinas y mixtas, y calcularon índices de segregación para el año 2010.

Considerado el conjunto de estudios antes mencionados, Pacheco y Blanco (2012: 2) señalan:

¹ Los 41 países correspondían a 17 países de Europa, cinco del continente americano, seis de Medio Oriente, tres de Oceanía y cuatro de África.

² Pocos hombres abordaban esta problemática, pero habría que citar el trabajo de Cervini (1999).

A pesar de la conocida y, afortunadamente, ya muy documentada creciente participación femenina en el mercado de trabajo, los análisis sobre la segregación ocupacional por sexo en México han mostrado que no existen cambios significativos entre el inicio de la década de 1970 y el final de la primera década del nuevo milenio. Sin embargo, lo que sí puede apreciarse con claridad es la existencia de un proceso permanente de masculinización o feminización de las ocupaciones que tradicionalmente se han considerado como femeninas y masculinas.

En este contexto, realizar un estudio de segregación para la Ciudad de México³ es el objetivo principal de este trabajo. Se busca aportar elementos para avanzar en la eliminación de la discriminación laboral hacia las mujeres en el marco de propuestas de políticas públicas no discriminatorias en la contratación y ascensos de las mujeres de la Ciudad de México.

En concreto, el objetivo de este trabajo es detectar y analizar las brechas de desigualdad existentes entre la fuerza de trabajo femenina y masculina que labora en la Ciudad de México, en términos de segregación ocupacional,⁴ ponien-

³ 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 jurídica que se hacía al Distrito Federal por la de Ciudad de México, que se convierte en la entidad federativa número 32 de la República Mexicana. Es así que 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, así como resultados e información de estudios, encuestas, censos y otros.

⁴ Conceptos incluidos en la Norma Mexicana (NMX-R-025-SCFI-2008) que establece los requisitos para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres:

Segregación ocupacional: Tendencia que ubica a mujeres y hombres en ciertos empleos y actividades dentro de la estructura ocupacional, establecida más por el sexo de la persona que por sus facultades y opciones. Se caracteriza por la exclusión de las mujeres y de los hombres de ocupaciones consideradas como no propias de su sexo, por lo cual limita la participación de las mujeres en actividades consideradas “masculinas”, como las agropecuarias, las de construcción, de comunicaciones y transportes, y de administración pública y defensa; y en el caso de los hombres, se les limita su participación en aquellas actividades que se perciben como “femeninas”, como las de transformación (maquiladora, manufactura), comercio y servicios.

Segregación horizontal: Concentración, por condiciones de discriminación, en sectores y empleos específicos.

Segregación vertical: Concentración, por condiciones de discriminación, en grados y niveles específicos de jerarquía y responsabilidad de puestos.

do acento en algunas condiciones de trabajo (remuneraciones, horas trabajadas y acceso a la seguridad social).

Discusión en torno a la segregación ocupacional por sexo

Hacia fines del siglo pasado, Anker (1998: 403) sostenía que la segregación ocupacional por sexo no necesariamente era negativa para las mujeres y positiva para los hombres; de hecho, argumentaba que el crecimiento del trabajo había favorecido a las ocupaciones típicamente *feminizadas* (como, por ejemplo, ocupaciones en servicios) frente a las ocupaciones típicamente *masculinizadas* (como, por ejemplo, la producción). Además del hallazgo principal en cuanto al hecho de que la segregación ocupacional por sexo era muy extendida, Anker señalaba que las ocupaciones dominadas por los hombres eran mucho más comunes que las dominadas por las mujeres, pues, de acuerdo con los datos estudiados, las ocupaciones no agrícolas dominadas por los hombres, eran siete veces más numerosas que las dominadas por mujeres.

Por su parte, Margaret Maruani (2002), a inicios de este siglo, sostenía que no sólo la mayoría de los empleos femeninos seguían concentrándose en un pequeño número de profesiones y sectores de actividad, sino que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo había contribuido al incremento de la feminización de las profesiones y sectores de actividad ya anteriormente feminizados. Por ejemplo, en Francia a comienzos de este siglo, de 31 categorías socioprofe-

Discriminación: Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, racial o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencia u orientación sexual, estado civil o cualquier otra análoga, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades y de trato de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

Discriminación laboral directa: Ocurre cuando personas que tienen iguales niveles de productividad y calificación reciben tratos desiguales.

Discriminación laboral indirecta: Se refiere a situaciones aparentemente neutrales, a regulaciones o prácticas que tienen como resultado el tratamiento desigual de personas con ciertas características. Consiste en exigir condiciones o requisitos específicos no relacionados con competencias técnicas y/o profesionales para ocupar o ser promovida(o) en un puesto de trabajo.

sionales, las seis más feminizadas agrupaban a 61% del empleo femenino frente a 52% en 1983; se trataba de empleadas de la función pública, trabajadoras en el comercio, personal de servicio a particulares, maestras y profesiones intermedias de la salud, que empleaban en su totalidad a seis millones de mujeres. Por ello, la autora planteaba:

... la feminización de la población activa no había supuesto una mayor mezcla de sexos del mundo laboral. La segregación seguía siendo una de las características que estructuraba el mercado laboral. En el universo profesional, la paridad estaba presente: las mujeres representaban casi la mitad de los activos; sin embargo, este proceso ni rimaba con mezcla, ni con igualdad (Maruani, 2002: 53).

A su vez, Ibáñez (2008: 89) sostiene:

...la segregación laboral es un elemento a la vez estructurado y estructurante de los mercados de trabajo. Es un elemento estructurado si tenemos en cuenta que buena parte de la segregación horizontal proviene del proceso de asalarización y mercantilización del trabajo, es decir, a medida que las actividades productivas y de servicios han ido pasando de la esfera doméstica a las organizaciones (empresariales o de las instituciones públicas), las mujeres han ido engrosando la fuerza de trabajo, pero lo están haciendo en su mayor parte en actividades o sectores que ya ocupaban (Anker, 1997; Kreimer, 2004). Pero también la segregación horizontal es un elemento estructurante del mercado de trabajo, desde el momento en el que las características de los trabajadores y de los puestos son muy distintas según consideremos las ocupaciones mayoritariamente femeninas, masculinas o neutras (Hakim, 1998). Un desarrollo muy productivo relacionado con esta perspectiva lo constituye el conjunto de investigaciones que pretenden explicar la diferencia salarial entre varones y mujeres y, para ello, recogen como una de las variables independientes algún tipo de medida de la segregación

ocupacional por género. Está suficientemente comprobado que la segregación laboral horizontal por sexo es causante de buena parte de la diferencia salarial que sufren las mujeres en el mercado de trabajo.⁵

Así, Mate, Nava y Rodríguez (2010: 80) señalan que el fenómeno de la segregación ocupacional por sexo, tan extendido, conlleva importantes consecuencias:

... por un lado, afecta negativamente al funcionamiento de los mercados de trabajo debido a las rigideces que causa en la movilidad entre ocupaciones masculinas y femeninas [como Anker lo había señalado a fines de la década de los noventa]. Por otro lado, perjudica de forma importante a las mujeres pues reduce sus oportunidades y genera diferencias de ingresos con respecto a los hombres. Ello menoscaba la condición social y económica de las mujeres, con consecuencias negativas en el ámbito de la educación y de la formación profesional. Es decir, la polarización del mercado laboral influye en las decisiones que se toman en torno a los estudios que se van a cursar, así como también en las decisiones sobre el cónyuge que interrumpirá su labor profesional para dedicarse al cuidado de los hijos. Todo esto perpetúa las desigualdades entre hombres y mujeres de una generación a otra.

Sin embargo, en este orden de ideas, un ejercicio realizado en España para los años 1977 y 1992 mostraba que el efecto del capital humano en la segregación por sexo sólo era de alrededor de 10%, mientras otro 10% se debía a las transformaciones en la estructura ocupacional (Mora y Ruiz-Castillo, 2002). Aunque, los autores indicaban que había que tener cautela con el resultado, primero, porque el incremento en los niveles educacionales podía haber afectado la segregación vía las decisiones de participar en el mercado de trabajo, y segundo, porque la ausencia de información en temas educativos impedía conocer el rol de éstos en la segregación.

⁵ En México, Cooper (1996) reflexionó al respecto con información de 1982 a 1995.

Por otro lado, como se señaló previamente, a pesar del crecimiento generalizado de la participación económica femenina desde los años setenta para el caso de México, prevalecen diferencias significativas entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Sollova y Salgado (2010: 192) indican:

... este proceso tuvo sus efectos en el ámbito familiar (Boeri *et al.*, 2005), por un lado, disminuyó el número de hijos por mujer y el tiempo que las mujeres dedicaban a su crianza se dirige al trabajo remunerado. Y a raíz del aumento de la participación de las mujeres en el trabajo extradoméstico, los hogares cambiaron la característica de un solo proveedor a hogares de varios proveedores (Anker, 1998; Szasz y Pacheco, 1995; Damián, 2004).

Por lo tanto, será necesario considerar que el análisis del mercado de trabajo no puede verse separado de lo que acontece en la esfera de reproducción, donde si bien se han presentado cambios, las tareas del trabajo doméstico y los cuidados aún siguen siendo responsabilidad mayoritaria de las mujeres.

Como se ha podido constatar, sobre el tema de la segregación ocupacional por género existen diversos ejes analíticos. En esta ocasión, el tercer apartado se enfocará en dar cuenta por un lado, de la segregación ocupacional por sexo a partir de los índices de segregación ocupacional y por otro, del comportamiento de la estructura ocupacional por sexo entre 2000 y 2010 en la Ciudad de México. En un cuarto apartado, se hablará de las ocupaciones feminizadas, masculinizadas y mixtas. Posteriormente, se analizarán ciertas condiciones de trabajo –remuneraciones por hora, jornada laboral y seguridad social– según las distintas ocupaciones. Después se tratará la segregación según diferencias sociodemográficas y por último, se presenta un apartado de reflexiones finales.

La segregación ocupacional por género en la Ciudad de México

Antes de comenzar el análisis de los índices es necesario describir sus características. Mate, Nava y Rodríguez (2010) indican que dada la comprobación que los

hombres y las mujeres no desempeñan las mismas tareas en el mercado laboral, esto significa un proceso de segregación. Hay varias formas de medir dicha desigualdad; sin embargo, el índice tradicionalmente más utilizado en las investigaciones sobre segregación por sexo en el empleo, es el denominado *index of dissimilarity* (ID), definido por Duncan y Duncan (1955) del siguiente modo:

$$ID = \frac{1}{2} \sum |F_i/F - M_i/M|$$

donde F_i y M_i son, respectivamente, el número de mujeres y de hombres en la ocupación i , mientras F y M son el total de mujeres y de hombres empleados.

Este índice representa el porcentaje de mujeres o de hombres, que deberían cambiar de ocupación sin reposición, para que la distribución del empleo en ambos sexos fuese idéntica. Un valor nulo para este índice significa que la distribución de todas las mujeres empleadas entre las diferentes ocupaciones es idéntica a la distribución de los hombres.

No obstante, Mate, Nava y Rodríguez (2010) señalan que a lo largo del tiempo, se ha producido un cierto debate sobre la forma más adecuada de medir la segregación. En este sentido, investigaciones más recientes han sugerido que el índice ID resulta insatisfactorio para medir la segregación por ocupaciones, como también lo señaló Guzmán (2000) a inicios de este siglo en el caso de México. Se apunta que si la mano de obra femenina o masculina, fuera redistribuida de la forma señalada por el índice, habría necesariamente un cambio en la estructura ocupacional del empleo en un momento dado del tiempo. No obstante, la comparación entre índices de segregación en dos períodos diferentes requiere que se confronten distribuciones del empleo con la misma estructura ocupacional y sin cambios en la participación general de cada sexo; observación realizada en el estudio pionero de segregación para varios países realizado por Anker (1998) a fines de la década de los noventa.

Con el objetivo de evitar estos inconvenientes, Karmel y MacLachlan (1988) construyeron otro índice denominado IP, que tiene en cuenta el tamaño relativo del empleo femenino y masculino. Este índice mide la proporción del empleo

total que debería cambiar de ocupación, con reposición, para alcanzar un grado de segregación por sexo nulo, es decir, para que la proporción de mujeres y de hombres en cada ocupación sea la misma que existe a escala agregada. Al mismo tiempo, se mantienen constantes la estructura ocupacional y los porcentajes de participación de cada sexo en el empleo total. La definición exacta del índice IP es la siguiente:

$$IP = (1/T) \sum |F_i - a(M_i + F_i)| = (1/T) \sum |(1-a)F_i - aM_i|$$

donde T es el empleo total y a la participación de las mujeres en el conjunto del empleo.

De acuerdo con esta definición, para que se satisfagan los criterios de que la estructura ocupacional no varíe y de que la proporción de hombres y de mujeres en cada ocupación sea la misma que en el conjunto del empleo, se requiere que haya $(1-a) \cdot T_i$ hombres y $a \cdot T_i$ mujeres en la ocupación i , después de la redistribución, donde $T_i = M_i + F_i$. Si se supone que inicialmente la ocupación i es predominantemente masculina, es decir, $M_i > (1-a)T_i$ y $F_i < aT_i$, entonces $M_i - (1-a)T_i$ hombres deberían abandonar esa ocupación y $aT_i - F_i$ mujeres tendrían que entrar a formar parte de la ocupación i . Es decir, $M_i - (1-a)T_i + aT_i - F_i$ sería el número total de personas que habrían de cambiar de ocupación (Mate, Nava y Rodríguez, 2010: 179).

A partir de esta descripción de índices, ¿qué podemos decir de la segregación ocupacional por género en la Ciudad de México? Para responder a esta pregunta, se decidió establecer un punto de comparación: la situación a nivel nacional.

Un primer aspecto a destacar es que, tanto con el índice de Duncan como con el de Karmel y MacLachlan,⁶ se aprecia un descenso consistente de la segre-

⁶ Recuérdese que el Índice de Duncan representa el porcentaje de mujeres (o de hombres) que deberían cambiar de ocupaciones, sin reposición, para que la distribución del empleo en ambos sexos fuese idéntica, mientras que el de Karmel y MacLachlan ya considera los cambios en la estructura ocupacional debido a las condiciones de demanda, pero la idea de interpretación es la misma.

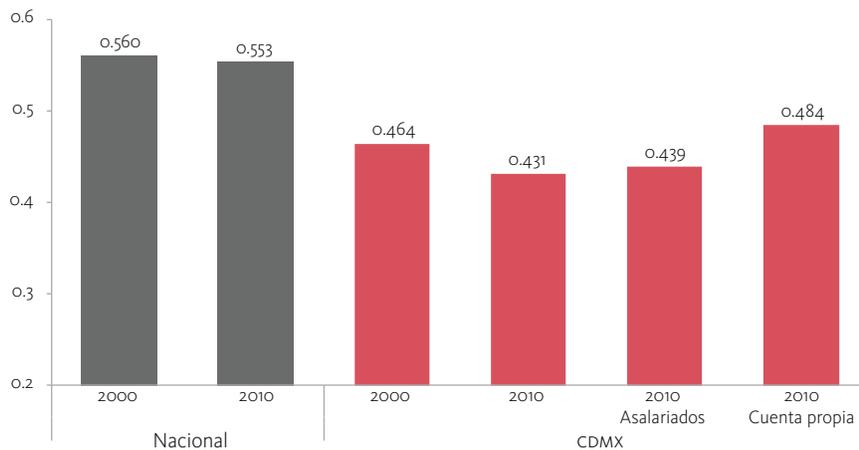
gación en la Ciudad de México entre 2000 y 2010 (cuadro 1, gráficas 1 y 2), a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, donde a partir del Índice de Duncan (ID) se observa un descenso muy pequeño (gráfica 1) e incluso, si se atiende el dato nacional del Índice de Karmel y MacLachlan (IP), del cual ya se mencionó que es una mejor medida, se observa un ligero aumento (gráfica 2). Un segundo aspecto por destacar es que los índices de la Ciudad de México son menores a los índices a escala nacional, además, la diferencia entre los índices de la Ciudad de México y el nacional se ha ido ampliando, considerando el IP, en el año 2000 la diferencia era de 0.0457, mientras que en el año 2010 la diferencia es de 0.0836. El análisis siguiente busca dar elementos para entender el porqué de la diferencia entre la Ciudad de México y el contexto nacional.

Cuadro 1. Índices de segregación ocupacional por sexo. Nacional y en la Ciudad de México, 2000 y 2010

Área geográfica	Índices	
	Duncan	Karmel-MacLachlan
Ciudad de México		
2000	0.464	0.444
2010	0.431	0.419
2010 asalariados	0.439	0.429
2010 por cuenta propia	0.484	0.463
Nacional		
2000	0.560	0.490
2010	0.553	0.502

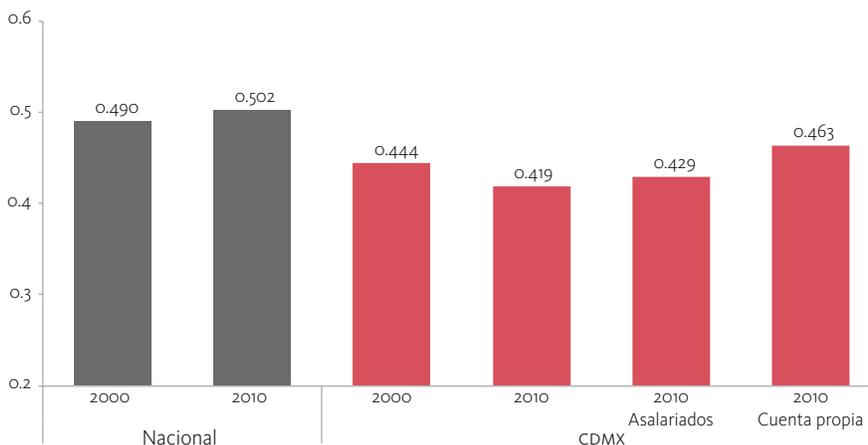
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Gráfica 1. Índice de Duncan. Nacional y en la Ciudad de México, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Gráfica 2. Índice de Karmel-MacLachlan. Nacional y en la Ciudad de México, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Ahora bien, en el apartado anterior se dijo que la segregación es un proceso estructurante, porque las características de las trabajadoras y los trabajadores son diferentes según las ocupaciones sean feminizadas, masculinizadas o 'neutras'; pero también es un proceso estructurado porque una buena parte de dicha segregación proviene del proceso de salarización (Ibáñez, 2008). Es por ello que surge la pregunta: ¿cómo se presenta la segregación ocupacional por género en la Ciudad de México, considerando distintas situaciones laborales en el año 2010?⁷ En la Ciudad de México la segregación para los trabajadores asalariados es menor que para los trabajadores cuenta propia (cuadro 1 y gráficas 1 y 2); una explicación es que las ocupaciones por cuenta propia incluyen muchos oficios muy masculinizados, por ejemplo, electricistas, plomeros, carpinteros, o bien, choferes que trabajan por su cuenta.

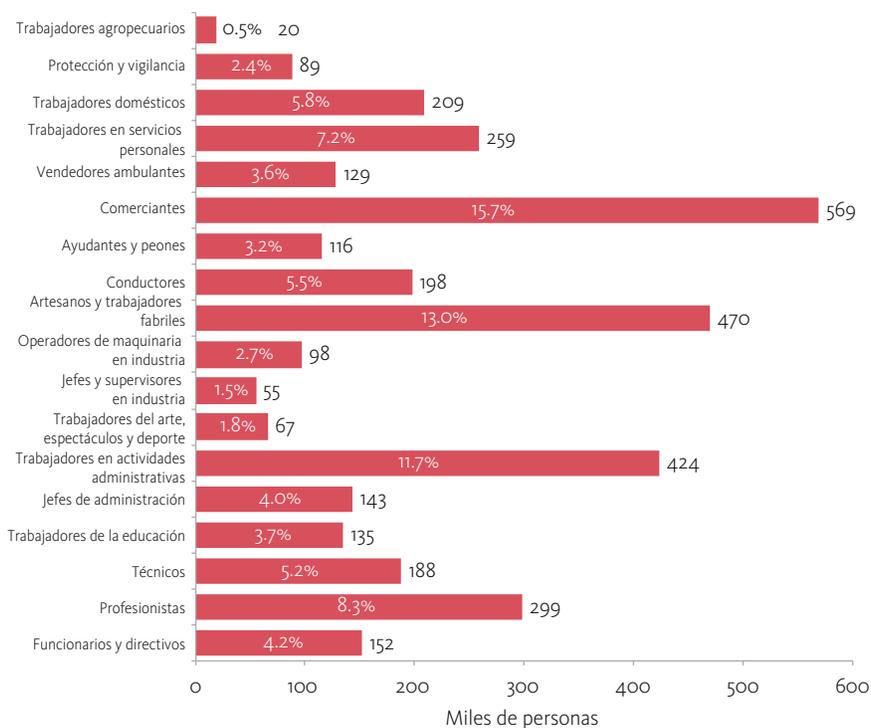
A partir de estos grandes resultados es necesario adentrarse en la estructura ocupacional de la Ciudad de México para mostrar cómo se estructura en el mercado, el encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra. En primer lugar hay que preguntarse: ¿cuáles son las ocupaciones que absorben mayor mano de obra en la Ciudad de México?

Pues bien, dichas ocupaciones manifiestan cambios y continuidades entre 2000 y 2010. En el año 2000, las tres ocupaciones más importantes, de un grupo de 18 ocupaciones, eran comerciantes (15.7%), artesanos y trabajadores fabriles (13%) y trabajadores en actividades administrativas (11.7%) (gráfica 3); para 2010 se conserva la importancia de los comerciantes, incluso aumenta su proporción (17.2%), pero ganan un segundo y tercer lugar las ocupaciones de profesionistas (11.4%) y técnicos (9.7%) (gráfica 4). Es decir, existe un proceso de polarización

⁷ Cabe aclarar que la variable que se utiliza para conocer la proporción de trabajadores asalariados se denomina situación ocupacional o posición en el trabajo. Esta variable da cuenta de la relación que establece el trabajador con la unidad económica donde labora. Las categorías que comprende dicha variable son: asalariados (empleados u obreros y jornaleros o peones), cuenta propia, empleadores o patrones y trabajadores familiares o no familiares sin pago. En el caso de este trabajo se considera importante dar cuenta de la segregación en las dos categorías más importantes: asalariados y cuenta propia. En la Ciudad de México, en el año 2010, 69% de las mujeres son asalariadas y 65% de los hombres son asalariados, mientras el trabajo por cuenta propia representa 24.8% en el caso de las mujeres y 27.8% en el caso de los hombres.

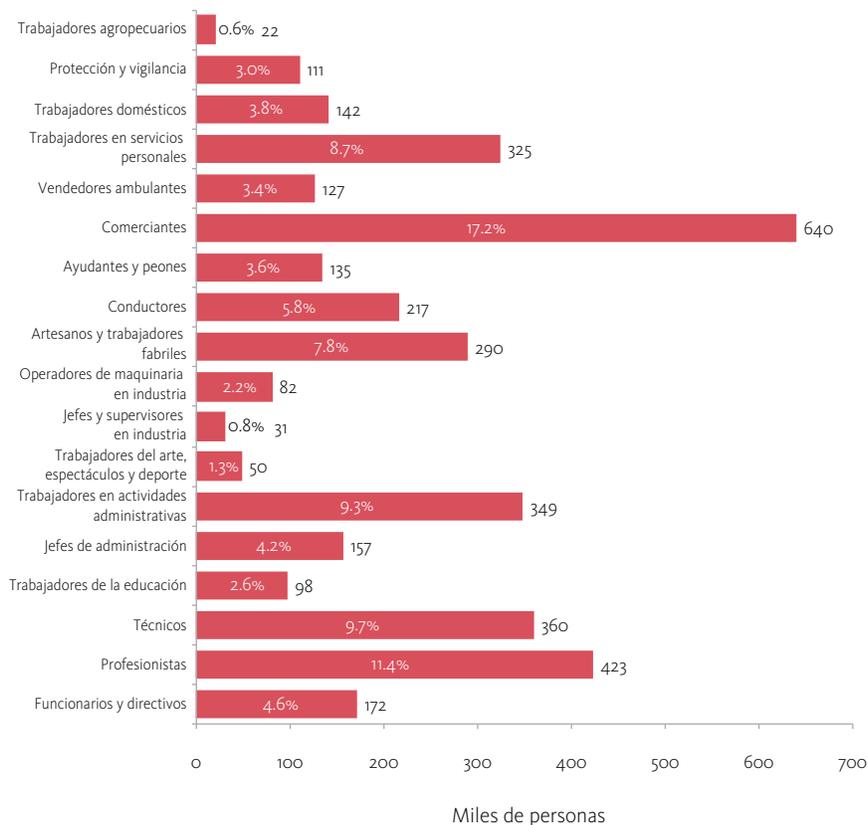
ocupacional en términos de calificaciones: una parte importante de trabajadores se ubica en actividades de refugio comúnmente precarias –de manera fundamental en el sector comercio– y otra parte, en actividades mejor calificadas –vinculadas a actividades realizadas por profesionistas y técnicos. También es importante resaltar la pérdida de importancia de los trabajadores fabriles, dado que ésta pasó de 13% a 7.8% en el año 2010, situación que confirma una tendencia estructural ya enunciada en los años noventa por Pedrero *et al.* (1997: 9), al señalar que se presentaba un contexto en el que “el sector manufacturero había reducido su capacidad para generar nuevos puestos de trabajo”.

Gráfica 3. Distribución ocupacional en la Ciudad de México, 2000



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000.

Gráfica 4. Distribución ocupacional en la Ciudad de México, 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

La gráfica da cuenta de las ocupaciones más importantes en la Ciudad de México, pero ¿cómo se estructura esta situación según el sexo de los trabajadores? En el caso de las mujeres, las tres ocupaciones más importantes en el año 2000 fueron trabajadoras en actividades administrativas (18.5%), comerciantes (17%) y trabajadoras domésticas (12.6%) (gráfica 5). Para el año 2010, la ocupación de comerciantes alcanza el primer lugar (19.8%), las trabajadoras administrativas pasan al segundo lugar (14.7%) y el tercer lugar lo ocupan las actividades

de profesionistas (11%), de tal suerte que las trabajadoras domésticas se ubican en el cuarto lugar de importancia (8.1%) (gráficas 6 y 7); es decir, que ganan lugar actividades de menor calificación, aspecto que se analizará en el siguiente apartado.⁸

Este resultado lleva a reflexionar sobre el hecho de que si bien la segregación se redujo en la Ciudad de México entre 2000 y 2010, este proceso se dio a costa de una relativa precarización de la mano de obra femenina, lo que conduce a reconsiderar lo señalado por Anker (1998: 403) en el apartado referente a la discusión en torno a la segregación ocupacional por sexo:

La segregación ocupacional por sexo no necesariamente era negativa para las mujeres y positiva para los hombres, porque el crecimiento del trabajo ha favorecido a las ocupaciones típicamente feminizadas (como por ejemplo, en servicios) (Anker, 1998: 403).

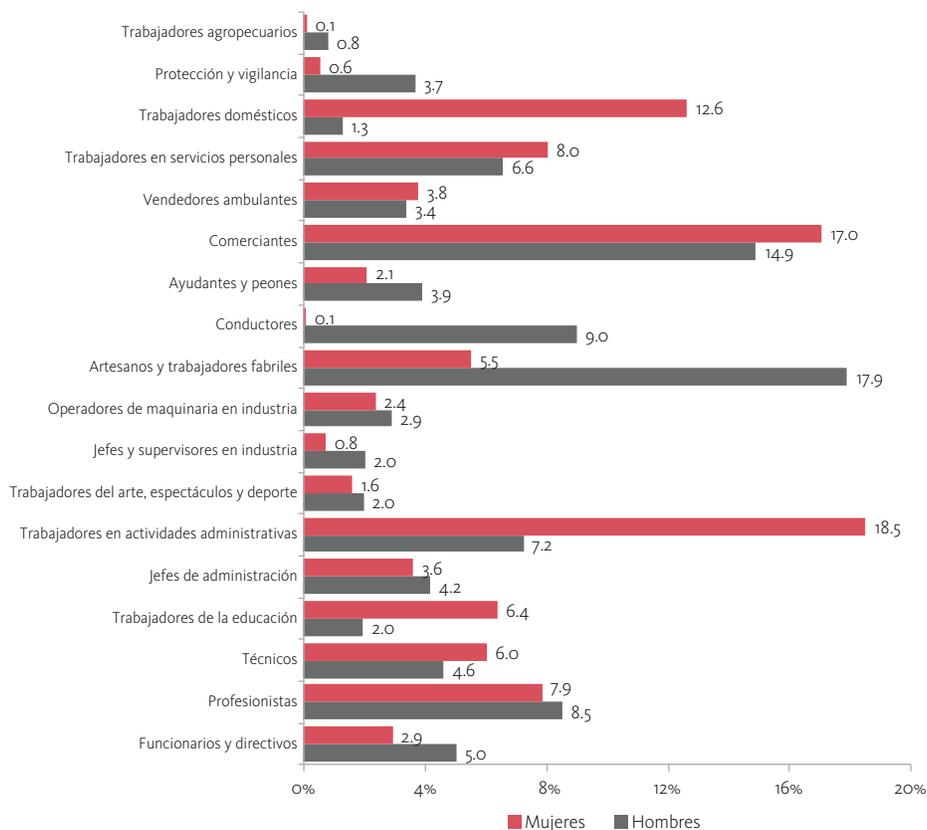
Pues bien, al menos en la Ciudad de México, este proceso definido por Anker ya no se presenta claramente en el momento actual, de suerte que hay que poner en duda la idea de que el crecimiento de trabajo favorece a las mujeres.

En el caso de los hombres, las ocupaciones que absorbieron una mayor proporción de mano de obra en 2000 fueron: artesanos y trabajadores fabriles (17.9%), comerciantes (14.9%) y conductores (9%) (gráfica 5); mientras en 2010, al igual que para las mujeres, los comerciantes varones son la proporción más alta (15.4%), quedan en segundo y tercer lugar los profesionistas (11.6%) y los técnicos (11.2%), los trabajadores fabriles (10.9%) y los conductores (9.7%) pasan a un cuarto y quinto lugar (gráficas 6 y 7). Es decir, el proceso de polarización entre

⁸ Cabe mencionar que en esta sección se ha trabajado con una clasificación agregada de 18 ocupaciones, como bien se mencionó en el capítulo "El contexto de la Ciudad de México: una visión desde la población y los mercados laborales". No obstante, al desagregar las ocupaciones en un grupo de 400 rubros, la sección sobre el contexto de la Ciudad de México muestra que el trabajo doméstico remunerado se convierte en la primera ocupación. Esta situación remite a reflexionar sobre el vínculo entre el trabajo remunerado y el no remunerado, de suerte tal que además de las fuertes cargas de trabajo no remunerado, en el mercado laboral se reproduce la desigualdad de género a partir del trabajo doméstico pagado.

ocupaciones más y menos calificadas, señalado en párrafos anteriores, se debe quizás en mayor medida, al comportamiento de los hombres.⁹

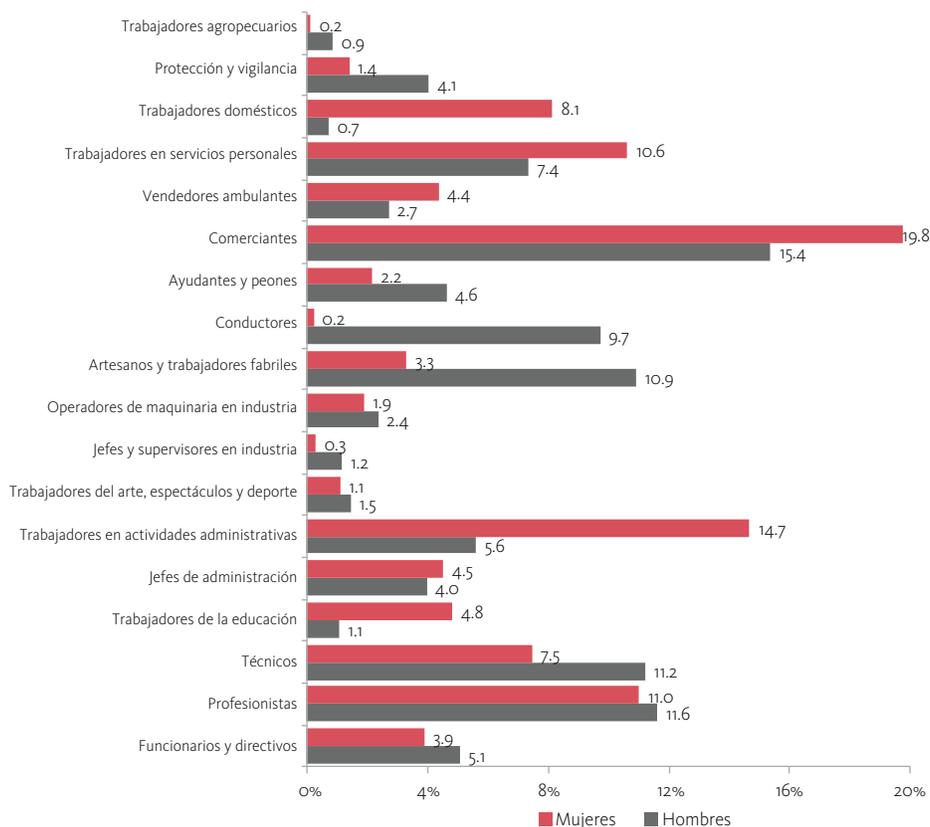
Gráfica 5. Distribución ocupacional por sexo en la Ciudad de México, 2000



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000.

⁹ Al llegar a este punto es importante recordar lo señalado en cuanto a las diferencias entre los índices de Duncan y de Karmel y Maclachlan. Al inicio de este apartado se dijo que es mejor medida el segundo índice porque no se ve afectado por los cambios en la estructura ocupacional. Como se ha podido apreciar, la estructura ocupacional cambió entre 2000 y 2010, por lo que es mejor utilizar como medida de segregación el segundo índice.

Gráfica 6. Distribución ocupacional por sexo en la Ciudad de México, 2010

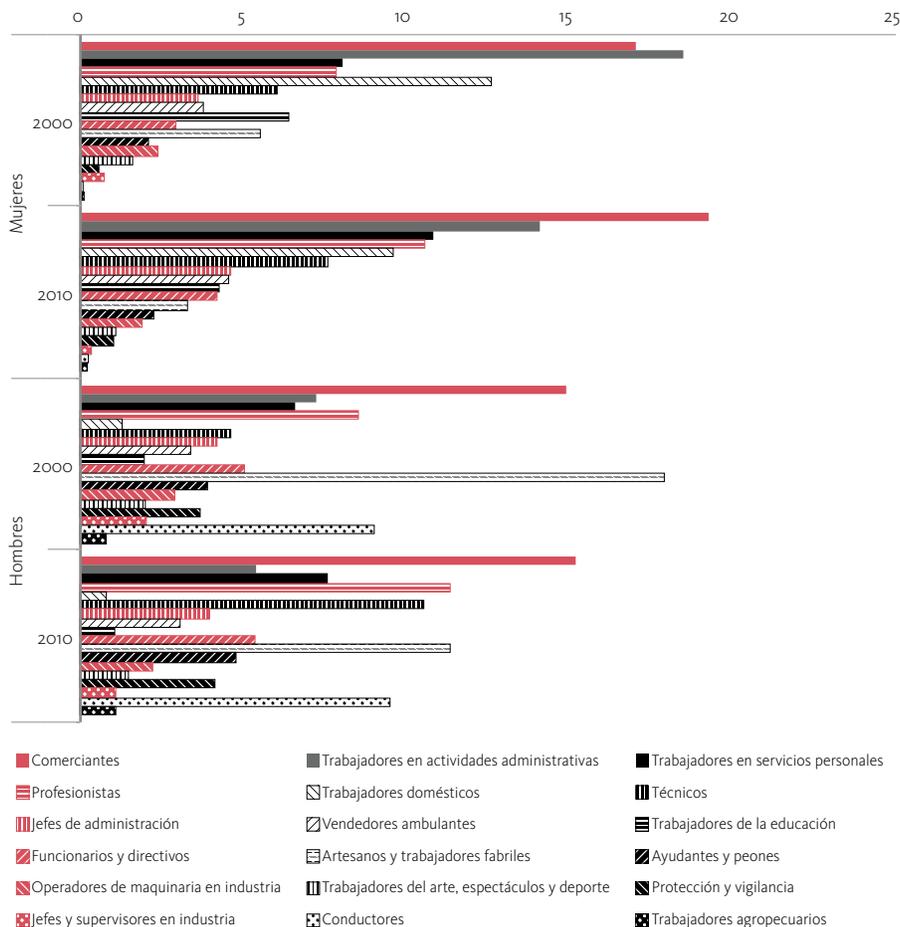


Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Cabe destacar que entre 2000 y 2010, en la Ciudad de México se amplía la brecha de género en las ocupaciones de comerciantes y trabajadores en servicios, mientras que se recorta la brecha entre sexos en actividades administrativas (comparar gráficas 5 y 6). Así que en medio de este proceso, prácticamente no hay cambios en cuanto a las actividades feminizadas y masculinizadas. Como se señaló en el apartado anterior (Maruani, 2002): el trabajo doméstico, el trabajo en la educación y administrativo son actividades claramente feminizadas, mientras

que las ocupaciones masculinizadas son: conductores, agricultores, obreros y trabajadores de protección y vigilancia (gráficas 7 y 8).¹⁰

Gráfica 7. Distribución ocupacional por sexo en la Ciudad de México, 2000 y 2010

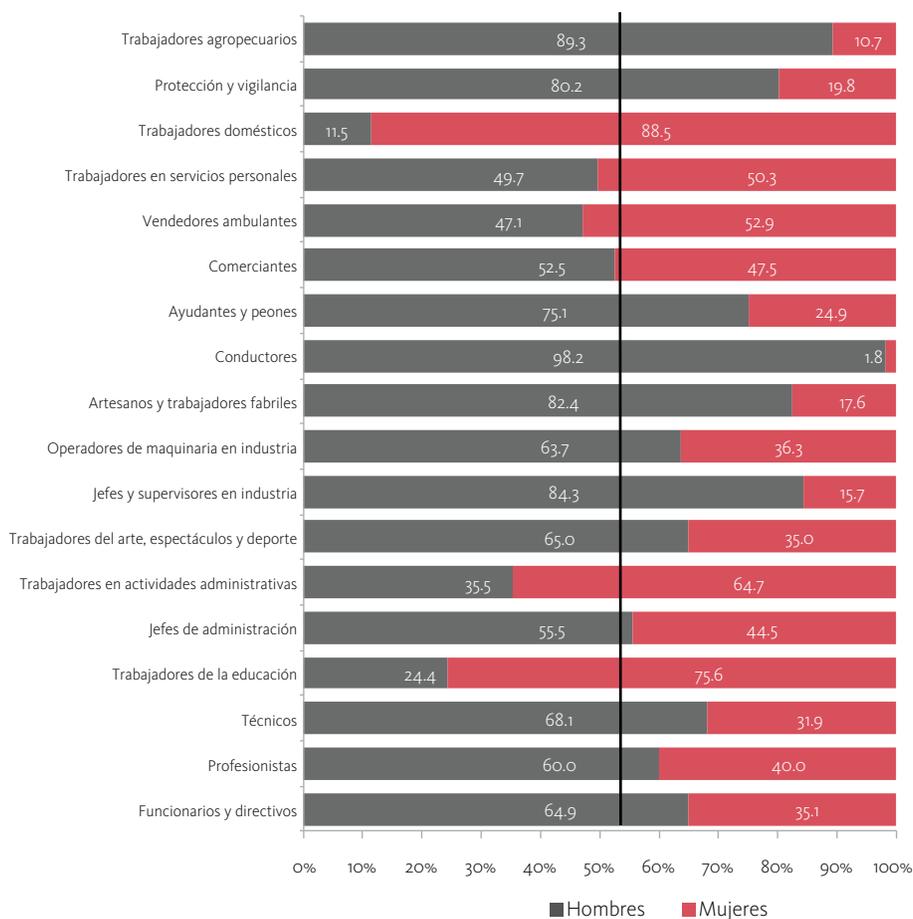


Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

¹⁰ Sin bien cabe aclarar que en México la inserción de la mujer en la maquila desempeña un papel importante (véase, por ejemplo, De la O y Medina, 2008).

Esta diferencia tan clara en la composición ocupacional por sexo amerita profundizar en el tema de las ocupaciones masculinizadas, feminizadas y mixtas, a tratar en el siguiente apartado.

Gráfica 8. Distribución porcentual por sexo, según ocupación, en la Ciudad de México, 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

Ocupaciones feminizadas, masculinizadas y mixtas

Para analizar la tendencia entre las observaciones censales de la segregación ocupacional, se ha establecido que una ocupación es feminizada si más de 60% de los empleos en dicha ocupación están ocupados por mujeres; mientras que una ocupación es masculinizada si menos de 40% de los empleos del grupo ocupacional refieren a puestos femeninos. Se designa como ocupaciones *mixtas* a aquellas que mantienen una distribución equitativa entre 40-60% con participación de mujeres.¹¹

En el cuadro 2 se observa que entre las dos series censales ha habido un cambio de la distribución de los empleos según la feminización o masculinización de las ocupaciones. En general, hay un aumento absoluto y relativo sustancial de las ocupaciones mixtas. Pero también existe una disminución del empleo (absoluto y relativo) de las ocupaciones masculinizadas y, en menor medida, de las feminizadas.

Sin embargo, este panorama esconde la dimensión de las jerarquías de las ocupaciones, elemento también esencial para entender cómo funciona la segregación por género en la Ciudad de México. En el cuadro 3 puede observarse que existen más profesiones masculinizadas que feminizadas o mixtas para los dos años en estudio. Es importante hacer notar que, a pesar de su predominancia, las ocupaciones masculinizadas son las que disminuyeron la cantidad de los empleos que se generaron entre 2000 y 2010. Por tanto, se podría establecer que una explicación al cambio en la segregación en la Ciudad de México, hacia una mayor importancia de grupos ocupacionales mixtos, se debe a esta disminución de empleos en las ocupaciones más masculinizadas, sobre todo en artesanos y trabajadores fabriles, lo cual estaría en concordancia

¹¹ Una lectura análoga se puede hacer analizando la participación de los empleos de los hombres, al ser construida como la presencia de mujeres y hombres dentro del total: una ocupación es *feminizada* si menos del 40% de los empleos están ocupados por hombres; mientras que una ocupación será *masculinizada* si mantiene más del 60% de los empleos del grupo ocupacional refieren a puestos masculinos. Se ha designado como ocupaciones *mixtas* a aquellas que mantienen una distribución equitativa entre 40-60% con participación de hombres.

cia con el cambio de una economía más abocada al comercio y los servicios y menos a la manufactura.

Cuadro 2. Empleo absoluto y relativo entre las ocupaciones según su nivel de segregación en la Ciudad de México, 2000 y 2010

Ocupaciones	2000		2010		Cambio	
	Población	%	Población	%	Población	%
Masculinizada	1 701 387	47.2	1 467 855	39.4	-233 532	-7.8
Feminizada	765 507	21.2	588 504	15.8	-177 003	-5.4
Mixta	1 141 483	31.6	1 671 941	44.8	530 458	13.2
Total	3 608 377	100.0	3 728 300	100.0	119 923	

Nota: Con base en la clasificación agrupada de 18 ocupaciones, se omiten aquellas personas que no especificaron su tipo de ocupación.

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

El cuadro 3 muestra que de los 18 grupos ocupacionales, sólo tres han cambiado dentro de la clasificación (resaltados en el cuadro); éstos refieren a profesionistas, técnicos y jefes en administración, aspecto que se revisa con algún detalle en el párrafo siguiente.

Existe un aumento general del empleo entre 2000 y 2010 para la parte superior de la distribución de las ocupaciones; este cambio se concentra en *profesionistas* y *técnicos*, ocupaciones que como ya se señaló, han tenido también cambios en su naturaleza de participación según la condición de hombre o mujer. A pesar de que en la categoría profesionistas aumentó la presencia de mujeres, cambiando de *masculinizada* a *mixta*, la ocupación *técnico* tuvo la evolución contraria: dejó de ser mixta y pasó a ser masculinizada. Esta última categoría mantiene un aumento más importante en la estructura del empleo que la de profesionistas, por lo cual no se puede establecer que existe un verdadero cambio ocupacional en términos de segregación en las ocupaciones superiores.

Cuadro 3. Ocupaciones según segregación ocupacional, cambio absoluto y proporcional en la Ciudad de México, 2000 y 2010

Ocupación	2000	2010	Cambio absoluto	Cambio %
Funcionarios y directivos	Masculinizada	Masculinizada	19 647	0.4
Profesionistas	Masculinizada	Mixta	125 230	3.1
Técnicos	Mixta	Masculinizada	172 812	4.5
Trabajadores de la educación	Feminizada	Feminizada	-36 302	-1.1
Jefes en administración	Masculinizada	Mixta	13 832	0.2
Trabajadores en actividades administrativas	Feminizada	Feminizada	-74 028	-2.4
Trabajadores del arte, espectáculos y deporte	Masculinizada	Masculinizada	-16 915	-0.5
Jefes y supervisores en industria	Masculinizada	Masculinizada	-24 300	-0.7
Operadores de maquinaria en industria	Masculinizada	Masculinizada	-15 829	-0.5
Artesanos y trabajadores fabriles	Masculinizada	Masculinizada	-178 533	-5.2
Conductores	Masculinizada	Masculinizada	19 276	0.3
Ayudantes y peones	Masculinizada	Masculinizada	19 539	0.4
Comerciantes	Mixta	Mixta	72 487	1.4
Vendedores ambulantes	Mixta	Mixta	-878	-0.1
Trabajadores en servicios personales	Mixta	Mixta	66 025	1.5
Trabajadores domésticos	Feminizada	Feminizada	-66 673	-2.0
Protección y vigilancia	Masculinizada	Masculinizada	22 279	0.5
Trabajadores agropecuarios	Masculinizada	Masculinizada	2 254	0.0

Nota: Con base en la clasificación agrupada de 18 ocupaciones.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010.

La otra ocupación que tuvo un cambio fue *jefes en administración*, que se hizo mixta. El aumento del empleo en este grupo no es tan sustancial como en los otros dos grupos ya mencionados, sin embargo, sí es importante que los mandos medios también se estén volviendo mixtos.

Por lo anterior, se puede señalar que la disminución de la segregación en la Ciudad de México está propiciada por un aumento en ocupaciones mixtas no calificadas, frente a un cambio mixto dentro de las ocupaciones superiores. Pero es importante también hacer notar que los cambios provienen, sobre todo, de ocupaciones masculinizadas que dejan de serlo y se vuelven mixtas; no así en el caso de grupos ocupacionales que pasan de estar feminizados a ser mixtos. En suma, la mayoría de las ocupaciones permanecen en su carácter de masculinizadas, feminizadas o mixtas durante el periodo 2000-2010, y puede decirse que las ocupaciones feminizadas sigan siendo una suerte de extensión del trabajo del cuidado.

Condiciones de trabajo según ocupación¹²

Esta última sección se dedica a analizar las condiciones de trabajo para las distintas ocupaciones realizadas por mujeres y hombres en el año 2010. Como ya se ha señalado, la ocupación de profesionistas ganó espacio en el año 2010; en ésta, los hombres son remunerados con 68 pesos la hora (representando el 11% del total de varones ocupados) y las mujeres con 59.5 pesos la hora (representando el 10% del total de mujeres ocupadas) (cuadro 4). Cabe mencionar que esta ocupación fue de las pocas que pasó, entre 2000 y 2010, de ser caracterizada como una actividad masculinizada a la categoría de ocupación mixta, así que habrá que matizar este cambio al considerar la amplia brecha por sexo en las remuneraciones.

En relación con otro de los indicadores sobre condiciones de trabajo, un proceso que se observa es que la jornada masculina es más intensa que la femenina

¹² Cabe aclarar que se decidió presentar solamente las condiciones de trabajo en el año 2010 dado que en algunos de los rubros no se presentaron cambios sustantivos entre 2000 y 2010.

(46.1 y 41.4 horas a la semana, respectivamente), pero, en realidad, la diferencia no es tan amplia; de hecho, ambos sexos trabajan más de 40 horas a la semana en la Ciudad de México. De tal suerte, en este contexto geográfico el tema de que las mujeres trabajan menos horas porque buscan compatibilizar las responsabilidades laborales con las familiares debería relativizarse, cuestionando las elevadas cargas de trabajo –remunerado y no remunerado– que tienen las mujeres.

Por otro lado, destaca que la proporción que recibe, por su trabajo, servicio médico (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otro) no es tan elevada en el caso de los hombres (43.1%) como en el caso de las mujeres (63.2%). Puede tratarse de un dato que apunta a la hipótesis de que implícitamente las mujeres buscan seguridad social y los hombres se arriesgan más en actividades no asalariadas (de hecho, mientras casi 78% de las mujeres profesionistas son asalariadas, sólo el 71% de los hombres lo son). Pero también tiene que ver con el hecho de que existe un número importante de ocupaciones masculinizadas que prácticamente no tienen acceso a la seguridad social (trabajadores agropecuarios y artesanos y trabajadores fabriles) o con acceso bastante reducido (conductores, ayudantes o peones y trabajadores del arte, espectáculos y deporte).

Ahora bien, hay que recordar que la ocupación más importante en el año 2010 fue la de comerciantes (considerando la clasificación de 18 categorías de ocupación) y que además es una ocupación de carácter mixto. La brecha por sexo de los ingresos laborales de los comerciantes no es tan elevada como la de los profesionistas (2.18 pesos frente a 8.50), véase columna de *Diferencias* bajo *Ingresos por hora* en el cuadro 4, ambos sexos reciben un salario bajo cercano a los 20 pesos. En esta ocupación también se refleja una jornada laboral más intensa para los hombres (46.9 horas semanales frente a 41.7); de hecho, la brecha por sexo se produce en esta condición laboral. Es preocupante observar que en el caso de los comerciantes, los hombres se encuentran mucho más protegidos que las mujeres (73% de los hombres reciben servicio médico

por su trabajo frente a sólo 23% de las mujeres), aspecto muy ligado a que menos de 50% de los comerciantes son asalariados, en consecuencia las mujeres comerciantes asalariadas sufren mayor discriminación en sus condiciones de trabajo.

Un quinto punto por destacar es que el trabajo administrativo –actividad feminizada– no refleja una diferencia con respecto a la remuneración masculina y femenina, la jornada es más parecida (entre 42.7 y 45.8 horas semanales) y son las mujeres las que más reciben acceso médico por su trabajo (75.9%), porque solamente 26.1% de los trabajadores administrativos varones tiene acceso a estos servicios.

Por último, en cuanto a las condiciones de trabajo es necesario poner atención sobre dos de las ocupaciones que son semejantes a las labores de cuidado realizadas en la esfera del trabajo no remunerado: el trabajo doméstico y el trabajo en servicios personales.¹³

De hecho, en el conjunto de ocupaciones feminizadas (cuadro 3), además del trabajo en la educación y en las esferas administrativas, el trabajo doméstico es el que más se asemeja al trabajo de cuidados. En la Ciudad de México el ingreso por hora que reciben las trabajadoras domésticas es mayor al que reciben laborando en los servicios personales, en actividades fabriles, o bien, como comerciantes o vendedoras ambulantes (cuadro 4), con la característica de que la jornada promedio de trabajo doméstico (36.4 horas a la semana) es menor a la jornada laboral de las cuatro ocupaciones para las que el ingreso por hora es inferior. Este aspecto lleva a pensar que al trabajar menos horas que las otras ocupaciones, sus ingresos totales pueden ser menores, desventaja que se agrava al observar que sólo 7.3% de las trabajadoras domésticas reciben servicio médico por su trabajo (cuadro 4).

¹³ Los servicios personales incluyen ocupaciones tales como: peluqueros/as, barberos, estilistas y peinadoras/es; maquillistas, manicuristas y pedicuristas; bañeros/as y masajistas; jardineros; trabajadores en otros servicios personales (astrólogos/as, adivinadores/as y afines; trabajadores/as dedicados a la prostitución; trabajadores/as en servicios funerarios; entrenadores/as de animales y otras ocupaciones relacionadas con el cuidado de mascotas).

Cuadro 4. Condiciones de trabajo por ocupación según sexo en la Ciudad de México, 2010

Ocupaciones	Distribución porcentual de las ocupaciones (%)		Ingresos por hora (mediana en pesos)			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Diferencia	
1. Funcionarios y directivos	4.9%	3.8%	89.3	77.4	11.9	
2. Profesionistas	11.1%	10.7%	68.0	59.5	8.5	
3. Técnicos	11.0%	7.4%	31.9	40.8	-8.9	
4. Trabajadores de la educación	1.1%	4.8%	59.5	54.4	5.1	
5. Jefes de administración	4.0%	4.6%	45.2	39.7	5.6	
6. Trabajadores en actividades administrativas	5.7%	14.7%	28.6	28.6	0.0	
7. Trabajadores de arte, espectáculos y deporte	1.4%	1.0%	57.1	59.5	-2.4	
8. Jefes y supervisores en industria	1.2%	0.3%	42.5	32.5	10.0	
9. Operadores de maquinaria en industria	2.5%	2.0%	20.4	17.0	3.4	
10. Artesanos y trabajadores fabriles	11.2%	3.4%	23.2	17.0	6.2	
11. Conductores	9.9%	0.2%	21.3	23.8	-2.5	
12. Ayudantes y peones	4.8%	2.2%	17.0	15.3	1.7	
13. Comerciantes	15.4%	19.8%	22.0	19.8	2.2	
14. Vendedores ambulantes	2.7%	4.4%	18.4	20.4	-2.0	
15. Trabajadores en servicios personales	7.5%	10.8%	18.6	17.9	0.7	
16. Trabajadores domésticos	0.8%	8.2%	23.8	23.2	0.6	
17. Protección y vigilancia	4.2%	1.5%	19.0	25.9	-6.8	
18. Trabajadores agropecuarios	0.8%	0.2%	12.8	12.1	0.6	
Total	100%	100%	26.5	27.2	-0.8	

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

	Horas trabajadas promedio (semanales)			Recibe por su trabajo servicio médico (IMSS, ISSSTE u otro) (%)			Proporción de trabajadores asalariados (%)		
	Hombres	Mujeres	Diferencia	Hombres	Mujeres	Diferencia	Hombres	Mujeres	Diferencia
	49.9	44.5	5.4	39.1%	65.5%	-26.3%	73.9%	81.0%	-7.1%
	46.1	41.4	4.7	43.1%	63.2%	-20.1%	71.0%	77.9%	-6.9%
	44.8	37.7	7.2	54.7%	63.1%	-8.3%	66.8%	81.5%	-14.8%
	36.6	34.1	2.6	19.7%	76.9%	-57.1%	92.8%	92.6%	0.2%
	50.4	43.8	6.6	36.0%	52.2%	-16.2%	77.0%	63.9%	13.1%
	45.8	42.7	3.1	26.1%	75.9%	-49.8%	93.8%	94.1%	-0.3%
	33.8	32.9	0.9	77.5%	29.2%	48.3%	53.5%	57.4%	-3.8%
	52.2	45.2	7.0	54.4%	48.0%	6.4%	64.6%	63.8%	0.8%
	49.1	46.5	2.7	34.5%	67.6%	-33.2%	93.1%	91.0%	2.1%
	48.7	38.8	9.9	84.8%	14.8%	69.9%	49.5%	44.7%	4.8%
	54.7	50.1	4.5	74.9%	42.0%	32.9%	63.1%	70.2%	-7.2%
	48.4	44.3	4.1	69.0%	42.2%	26.8%	63.8%	75.8%	-12.0%
	49.6	41.7	7.8	73.0%	23.8%	49.2%	49.9%	44.8%	5.1%
	45.5	31.9	13.6	97.1%	1.2%	95.9%	16.9%	10.4%	6.4%
	47.1	42.5	4.6	57.1%	38.9%	18.2%	77.2%	74.7%	2.5%
	50.7	36.4	14.3	67.2%	7.3%	59.9%	83.6%	71.3%	12.4%
	64.0	48.6	15.4	26.1%	81.4%	-55.4%	96.7%	95.5%	1.2%
	44.6	36.5	8.1	93.5%	8.4%	85.0%	39.0%	30.7%	8.3%
	48.7	40.6	8.1	59.1%	45.3%	13.8%	65.8%	69.3%	-3.5%

En cuanto a los servicios personales, en primer lugar hay que recordar que es una ocupación mixta (7.5% de los hombres realizan esta actividad frente a 10.8% de las mujeres). Los ingresos que reciben son muy bajos, en promedio 18 pesos la hora, y prácticamente no hay diferencia entre hombres y mujeres en este rubro. No obstante, al revisar la situación en cuanto al acceso a servicios médicos la brecha por sexo se hace evidente: cerca de 60% de los hombres tienen acceso, mientras sólo 40% de las mujeres lo tienen, a pesar de que alrededor 75% son asalariados. Este último resultado lleva a afirmar, al igual que ocurre en las actividades de comercio, que las mujeres asalariadas en servicios personales son más discriminadas que los hombres en sus condiciones de trabajo.

Segregación ocupacional por sexo según algunas diferencias sociodemográficas

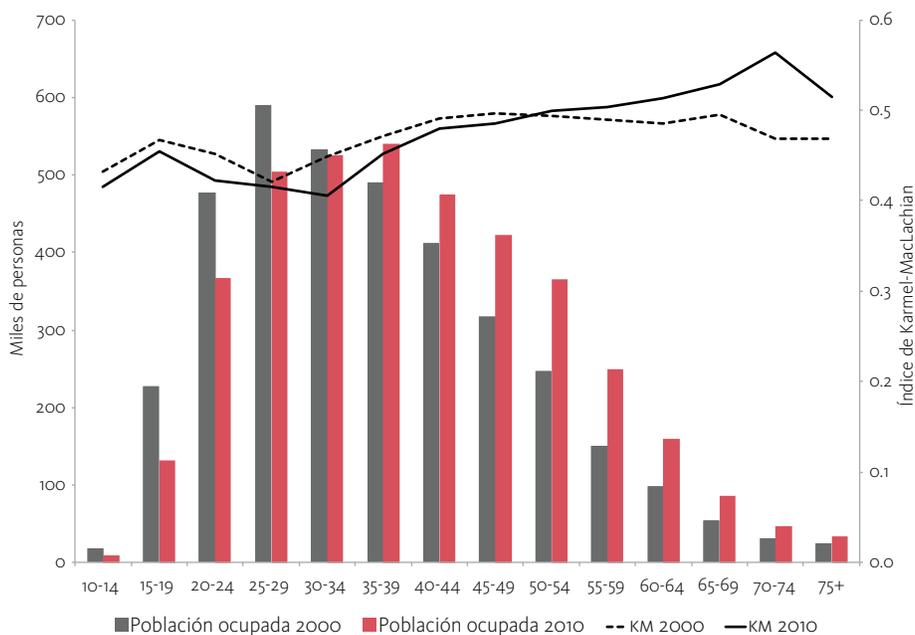
La segregación no es un fenómeno homogéneo que afecte por igual a todos los hombres y a todas las mujeres. Se han introducido dos dimensiones de análisis que, además, permitirán abordar mejor los elementos de diseño de políticas públicas. La primera dimensión se refiere a la edad de las y los trabajadores, elemento que se puede visualizar en la gráfica 9.

En la gráfica 9, además de observar los índices de segregación por grupos quinquenales, se señala el volumen de la población ocupada para mostrar también cómo el envejecimiento de la población durante las dos series censales se relaciona con la segregación por edad. En efecto, el envejecimiento de la población ocupada es notable: el grupo de edad más amplio de trabajadores pasó del de 25-29 años al de 35-39 años, y la población ocupada en el año 2010 supera a la de 2000 en todos los grupos poblacionales a partir del grupo de 35-39 años, lo que tiene que ver con el aumento de la escolaridad y el aumento de la participación femenina durante las dos series (véase la primera parte, sobre el contexto, de esta investigación).

En general, se observa que las edades con menores niveles de segregación se mantienen entre los 20 y 34 años. Pero la gráfica 9 muestra que hay una dimi-

nución de la segregación en un amplio sector de grupos en las primeras edades de ingreso al trabajo, entre 2000 y 2010. La línea que refiere a la última observación censal se mantiene por debajo hasta el grupo de 50-54 años, lo que quiere decir que la población trabajadora más joven se estaría insertando en ocupaciones menos segregadas en 2010 que en 2000. Sin embargo, la ocupación de la población a partir de los 55 años no mantiene la misma suerte, la segregación es superior en estos grupos hasta los últimos grupos de edad. Esto podría deberse a un efecto de generación, donde las mujeres, quienes son las que han aumentado su disposición a trabajar en todas las edades, estarían ocupándose en puestos mucho más segregados a edades mayores.

Gráfica 9. Índice de Karmel-MacLachlan y población por grupos quinquenales de edad en la Ciudad de México, 2000 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

Los elementos descritos en la gráfica 9 plantean que parte de la disminución que se ha constatado en los índices generales de Karmel-MacLachlan para la Ciudad de México estaría siendo empujado sobre todo, por el comportamiento de los mercados de trabajo de las poblaciones más jóvenes. Además de disminuir su índice, éstas son las que han mantenido el mayor aumento de volumen ocupacional, mientras que las poblaciones más envejecidas se están enfrentando a mercados más segregados. El envejecimiento de la población plantea un nuevo panorama y una interrogante: ¿estos jóvenes actuales lograrán envejecer dentro del mercado de trabajo en estas ocupaciones menos segregadas?

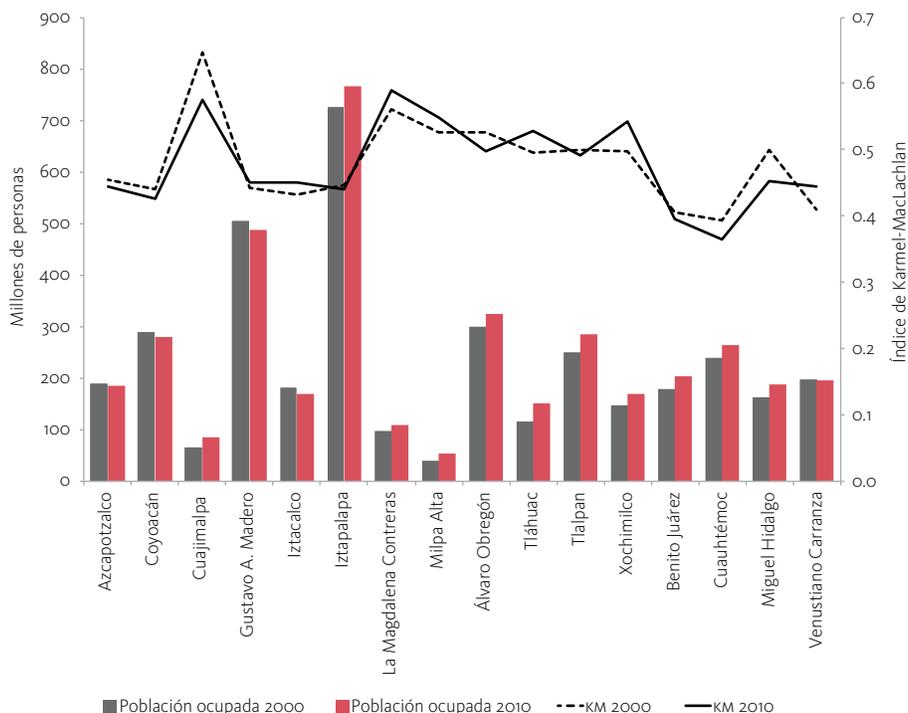
El otro elemento de análisis se refiere a las diferencias entre las delegaciones de residencia de la población ocupada. Para ello, se presentan los índices que se han venido utilizando para cada una de estas unidades. Al igual que para el análisis de grupos por edad, en el eje derecho de la gráfica 10 se puede observar el volumen de empleo.

Lo primero que destaca en dicha gráfica es que la población ocupada no ha variado mucho en su distribución por delegaciones; esto indicaría que los cambios en los índices entre 2000 y 2010 responden a procesos de reorganización del mercado del trabajo en los que se insertan los residentes de las delegaciones, y no tanto a cambios en la distribución territorial de la población ocupada.

Las delegaciones con menores índices de segregación ocupacional por sexo son Benito Juárez y Cuauhtémoc, mismas que presentan declives en sus puntuaciones entre los años censales y que además, reportan un ligero aumento de población ocupada. Estas delegaciones históricamente han mantenido razones hombre-mujer en un nivel muy por debajo de la unidad, aumentando entre 2000 y 2010, por lo que el alza podría deberse a un incremento del número de hombres en mercados de trabajo dominados por mujeres. Un comportamiento similar también mantiene la delegación Miguel Hidalgo, un aumento de la razón de hombres-mujer y un descenso del índice de segregación.¹⁴

¹⁴ La delegación Benito Juárez pasó de 0.80 a 0.84 hombres-mujeres entre 2000 y 2010; Cuauhtémoc, de 0.88 a 0.90, y Miguel Hidalgo, de 0.83 a 0.86.

Gráfica 10. Índice de Karmel-MacLachlan y población ocupada según delegación de residencia en la Ciudad de México, 2000 y 2010



Nota: No se considera para las estimaciones a 1889 personas que no reportaron su edad.
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y 2010.

La mitad de las delegaciones presentan descensos en los índices. Sobre todo, se presentan disminuciones en delegaciones de gran volumen poblacional, como Iztapalapa, y algunas de mediano tamaño, como Coyoacán, Álvaro Obregón, Tlalpan y Cuauhtémoc. El caso de Cuajimalpa de Morelos llama la atención: representa la mayor disminución en el índice Karmel-MacLachlan; sin embargo, esta disminución ocurre en una delegación con poca población ocupada. En conjunto, estas delegaciones son las que están patrocinando la disminución de los índices generales por su contribución en términos de población.

Por el contrario, en la otra mitad de las delegaciones ha aumentado la segregación. Las delegaciones en crecimiento y que se han descrito como jóvenes en la primera parte de este documento, Tláhuac y Milpa Alta, reportan un aumento de los índices calculados. Otras delegaciones que presentan aumento son Gustavo A. Madero, Iztacalco, Magdalena Contreras, Xochimilco y Venustiano Carranza; Gustavo A. Madero es la segunda delegación más importante en volumen de población ocupada y población total de la Ciudad de México. En suma, el análisis por delegación permite observar las diferencias entre el comportamiento global de la Ciudad de México y el de una escala más local.

Reflexiones finales en torno a la política pública

Se ha encontrado que en la Ciudad de México la segregación ocupacional por sexo es menor que la que existe a escala nacional, aunada al hecho de que la Ciudad de México presenta una tendencia descendente entre 2000 y 2010, contrario a lo que acontece en el conjunto del país. No obstante, aun muestra un nivel elevado y el carácter de dicha segregación hace pensar que la política social debe atender diferentes aristas de la problemática.

Antes de abordar estas diferentes aristas en relación con la segregación ocupacional por sexo, cabe mencionar que una postura asumida en este documento es que la política social no puede estar desarticulada de la política económica. La Ciudad de México ya ha tomado algunas decisiones que conllevan este vínculo, especialmente el interés por contar con un salario mínimo más elevado, permitiendo a la población tener acceso a mejores condiciones de vida.

Uno de los resultados de este estudio ha sido mostrar que las actividades de comercio –caracterizadas como ocupaciones mixtas– son las que absorben la mayor proporción de población ocupada de un conjunto de 18 ocupaciones, pero que más de la mitad de esta población se ampara en ocupaciones vinculadas al autoempleo, con bajos ingresos laborales. Por lo tanto, la política económica debe impulsar la creación de ocupaciones que permitan mejores condiciones de vida para mujeres y hombres, y evitar fomentar actividades de

refugio laboral que reproducen las condiciones de precariedad de la población ocupada.

En el capítulo “El contexto de la Ciudad de México: una visión desde la población y los mercados laborales” se presentan detalladamente los programas ejecutados en la Ciudad de México relacionados con el empleo. Si se ponen a dialogar los resultados obtenidos en torno a la segregación ocupacional por sexo en la Ciudad de México con el carácter de dichos programas, claramente se puede concluir que éstos no presentan una perspectiva de género pertinente para atender las desigualdades presentes en el mercado de trabajo.¹⁵ Además, la mayoría de los programas sólo se vinculan a procesos de información o capacitación, o tienen una cobertura poblacional limitada.

Ahora bien, uno de los primeros resultados encontrados en el análisis de la segregación ocupacional por sexo es que dicha segregación es menor para los trabajadores asalariados y que las ocupaciones no asalariadas son las que presentan condiciones de trabajo mucho menos favorecidas. Por lo tanto, las acciones que se lleven a cabo para reducir la segregación ocupacional por sexo tendrán que considerar dicha diferencia; en caso contrario, la instrumentación de acciones globales podrían ampliar la brecha entre el trabajo asalariado y no asalariado.

El resultado en torno a que las ocupaciones feminizadas permanecen prácticamente sin cambios entre 2000 y 2010 habla de una situación estructural en torno a las condiciones de género en el trabajo. Atender este tipo de ocupaciones es de vital importancia; sin embargo, la atención deberá ser de distinto orden según las ocupaciones, dado que existen ocupaciones feminizadas calificadas y no calificadas. Para las ocupaciones feminizadas no calificadas (básicamente trabajadores domésticos), el tema de la seguridad social es central, pues sólo 7% de las mujeres tiene acceso a servicios de salud por derecho laboral. En el caso de las ocupaciones feminizadas calificadas la discriminación salarial es el tema de mayor relevancia.

¹⁵ Sería importante que se consultaran algunas reflexiones en torno a las desigualdades de género en el trabajo en México (entre otros: García, Blanco y Pacheco, 1999; Pedrero, 2003; García y Rendón 2004, y Pacheco, 2007).

Por otro lado, se encontró que los cambios de ocupaciones se presentan de las actividades masculinizadas hacia las de carácter mixto. En este tipo de actividades (profesionistas, jefes en administración) el tema de la discriminación salarial también es central, por lo que las acciones deben ir enfocadas en esta dirección.

Además, se observó que existen diferencias generacionales en cuanto a la segregación: la población de mayor edad es la que presenta la segregación más alta, así que los programas de capacitación o certificación que formen parte de la política laboral en la Ciudad de México deben considerar dicha situación.

En cuanto a las disimilitudes entre las delegaciones de la Ciudad de México, las acciones deben enfocarse de manera diferencial en cada delegación. Hay delegaciones donde la segregación no es tan alta, pero el volumen de población ocupada es elevado, mientras hay otras donde la segregación es elevada y requieren una atención directa para reducirla. La propuesta es considerar la problemática general, pero atender los casos más apremiantes hasta abarcar al conjunto de las delegaciones.

Antes de terminar esta reflexión hay que señalar, como se sostiene en el capítulo “Políticas laborales: insumos necesario para su diseño”, es ineludible el llamado a la reinterpretación del significado de los cuidados y con ello, del trabajo.

Las condiciones de segregación ocupacional por sexo son sólo la punta del iceberg de la desigual división del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres. Los estudios sobre los usos del tiempo han sido una herramienta importante para visibilizar esta situación: las mujeres destinan más horas al trabajo –remunerado y no remunerado– que los hombres, por lo que cualquier programa que busque atender el tema de la segregación ocupacional por sexo tendrá que mirar más allá del empleo y reconocer las cargas globales de trabajo. Es decir, para promover cualquier tipo de acción en el mercado laboral será necesario considerar aspectos vinculados a la pobreza de tiempo de las mujeres.

Por otro lado, la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2008, que establece los requisitos para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mu-

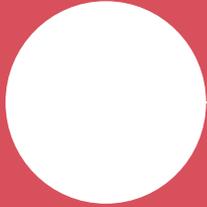
eres y hombres, puede ser un instrumento que permita atender las distintas aristas de las desigualdades de género en el trabajo de manera integral, ya que considera necesario atender diferentes campos de acción: a) adopción y fomento de la igualdad y la no discriminación; b) reclutamiento y selección; c) permanencia en el trabajo; d) salarios, incentivos y compensaciones iguales por trabajos de igual valor, y libres de toda discriminación; e) movilidad vertical y horizontal; f) previsión social; g) formación y capacitación; h) conciliación entre vida familiar y laboral (ahora se diría corresponsabilidad); i) violencia laboral; j) satisfacción de las y los empleados en el espacio laboral; k) libertad de asociación sindical; l) autonomía sindical, y m) libertad de negociación colectiva.

Bibliografía

- Anker, R. (1997), "La segregación ocupacional entre hombres y mujeres. Repaso de las teorías" en *Revista Internacional del Trabajo* vol. 116.
- ____ (1998), *Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World*. Génova, Oficina Internacional del Trabajo.
- Boeri, T.; Boca, D. y Pissarides, C. (2005). *Women at work, an economic perspective*. Oxford, Oxford University Press.
- Cervini, H. (1999). "Medición de la segregación en la distribución del trabajo por género en México: 1960-1990" en *Análisis económico*, vol.14, núm.30, México, UAM-Azcapotzalco.
- Cooper, J. (1996) "Empleo, desempleo y salarios. Una comparación por sexos México 1982-1995", en *Problemas del Desarrollo*; vol.27 núm. 106, julio-septiembre.
- Damián, A. (2004). "El crecimiento del empleo y las estrategias laborales de sobrevivencia en México", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 25.
- De la O, M.E. y Medina, N. (2008). "La precariedad como trayectoria laboral. Las mujeres de la industria maquiladora en México", en *Carta Económica Regional*, núm. 100, año 20.
- Duncan, O.D. y Duncan, B. (1955). "A Methodological Analysis of Segregation Indexes" en *American Sociological Review*, vol. 20, num. 2.
- Fernández, R. (2010). *La segregación ocupacional por sexo, en tres ciudades de México en 2008*, Tesis de Licenciatura en Actuaría, Facultad de Ciencias, UNAM.

- García, B.; Blanco, M. y Pacheco, E. (1999). "Género y Trabajo extradoméstico", en García, B. (Coord.). *Mujer, género y población en México*. México, El Colegio de México y Sociedad Mexicana de Demografía.
- García, C. y Rendón, T. (2004). "El empleo femenino en México y España: un análisis comparativo de características actuales" en *Revista de Economía Mundial*, vol. 10, núm.11.
- Guzmán, F. (2002). *¿Dónde trabajan los hombres y dónde las mujeres? Segregación ocupacional por género en el trabajo extradoméstico, en México 1970-2000*, Tesis de Maestría en Economía, Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, UNAM.
- Hakim, C. (1998), *Social Change and Innovation in the Labor Market*. Oxford, Oxford University Press.
- Ibáñez, M. (2008). "La segregación ocupacional por sexo a examen. Características personales, de los puestos y de las empresas asociadas a las ocupaciones masculinas y femeninas" en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), No. 123.
- Inmujeres (2004). *Ocupaciones femeninas no tradicionales. Situación en el año 2000*. México, Inmujeres.
- Karmel, T. y MacLachlan, M. (1988). "Occupational sex segregation: Increasing or decreasing?", en *Economic Record*, 64.
- Kreimer, M. (2004). "Labour Market Segregation and the Gender-Based Division of Labour" en *European Journal of Women's Studies*, vol. 11, no. 2.
- Macías, M. (1990). *El trabajo femenino en la industria mexicana 1942-1984*, Tesis de licenciatura, ENEP Aragón, UNAM.
- Maruani, M. (2002). *Trabajo y el empleo de las mujeres*, Madrid, Editorial Fundamentos.
- Mate, J.; Nava, L. y Rodríguez, J. (2010). "La segregación ocupacional por razón de sexo en la economía española, 1994-1999" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Núm. 36.
- Mora, R. y Ruiz-Castillo, J. (2002). *Additively Decomposable Segregation Indexes. The Case of Gender Segregation by Occupations and Human Capital Levels in Spain*. Ponencia presentada en la reunión "Living Standards, Inequality, and Taxation"; Lubeck, Alemania.
- Pacheco, E. (2007). "El mercado de trabajo en México. Cambios y continuidades", en Guadarrama R.; Torres, J.L. (Coords.) *Los significados del trabajo femenino en el mundo global: estereotipos, transacciones y rupturas*. México, Antropos, UAM.
- Pacheco, E. y Blanco, M. (2012). *Masculinización y feminización de las ocupaciones en México bajo un contexto de lentos cambios en la segregación ocupacional por sexo*. Ponencia presentada en el XXX International Congress of Latin American Studies Association.

- Pedrero, M. (2003). "Las condiciones de trabajo en los años noventa en México. Las mujeres y los hombres: ¿ganaron o perdieron?" en *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm.4.
- Pedrero, M.; Rendón, T. y Barrón, A. (1997). *Segregación ocupacional por género en México*, México, CRIM-UNAM.
- Rendón, T. (1993). *El trabajo femenino en México en el marco de la transformación productiva con equidad*. Documento de la Unidad de Desarrollo Social CEPAL/México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (1996). *El trabajo femenino en México en el umbral del siglo XXI*. Ponencia presentada en la Conferencia Trinacional México, Estados Unidos y Canadá, abril 1996, San Juan del Río, Querétaro, México (mimeo).
- (2003). *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, México, UNAM.
- Sollova-Manenova, V. y Salgado Vega, J. (2010). "Segregación ocupacional por razones de género en el Estado de México, 1990-2000" en *Papeles de Población*, vol. 16, Núm. 64. México, Universidad Autónoma de Estado de México.
- Szasz, I. y Pacheco E. (1995). "Mercados de trabajo en América Latina" en *Perfiles Latinoamericanos*, Año 4, Núm. 6, pp. 49-69.



Prácticas de cuidados: algunas experiencias

Marta Ferreyra

Introducción

Situados en el dilema sobre cuál es el camino que deben seguir los gobiernos para que las mujeres puedan ejercer libremente sus derechos, promover su autonomía y el cumplimiento de sus proyectos de vida en igualdad de condiciones que los hombres, y para garantizar, al mismo tiempo, los cuidados a los que todas las personas dependientes –sean menores de edad, adultos mayores o enfermas– tienen derecho, las opciones son muy diversas.

Cada gobierno, cada instancia gubernamental, toma medidas, realiza propuestas, desarrolla programas, leyes y planes de acción en función de un modelo determinado de sociedad, ya sea el sustentado en la división sexual del trabajo, en el que dominan los hombres en la esfera pública y las mujeres en el ámbito doméstico, o bien otros modelos más igualitarios que promueven la idea de dos cuidadores, mujer y hombre, que se reparten las responsabilidades.

Las alternativas que se analizarán, en cualquier repaso a las propuestas que hoy en día se llevan a cabo en buena parte del mundo occidental, se resumen en las siguientes opciones: 1. Políticas que favorecen la reproducción de los roles mujer cuidadora, hombre proveedor, que propician que las mujeres se queden en casa, a través de prestaciones en efectivo, deducciones impositivas, etcétera. 2. Políticas de fomento al empleo femenino, que van acompañadas de recursos por parte del Estado o de la iniciativa privada para el cuidado, tales como centros de educación infantil; esta opción diseña un modelo de dos proveedores. 3. Políticas que parten del esquema de dos cuidadores, es decir, dos personas adultas que trabajan, comparten y se reparten las cargas que la vida produce: cuidados, compromisos, responsabilidades. Este paradigma –que representa la opción menos difundida– funciona en los países nórdicos, y tiene que ver con el modelo integral de desarrollo social y económico, equilibrado e igualitarista, que desde hace años fomentan esos gobiernos.

La selección de casos que se presentan en este documento, aunque reducida, pretende ser representativa de estos tres caminos. Resulta de particular interés mostrar algunas opciones instrumentadas en Latinoamérica, por ser ésta una re-

gión con la que México comparte un acervo cultural y, de alguna manera, modelos económicos similares en cuanto a su complejidad, desigualdad y dependencia. Entre estas propuestas se pueden encontrar algunas muy sugerentes y posibles en su aplicación, e interesantes por su eficacia. Revisar con atención el sistema de cuidados de Uruguay puede ser muy provechoso en este sentido, por la intención integradora y abarcadora del modelo y porque no se quedar en acciones puntuales de corto alcance. Algunas propuestas más pequeñas, menos integrales, pero al mismo tiempo significativas por sus efectos tanto en el cuidado como en la movilización comunitaria y en la generación de empleos (aunque persistan en el modelo de mujeres cuidadoras), son la de los Hogares Comunitarios de Colombia y la ley de dependencia de España, país que, si bien pertenece a otro espacio geográfico, tiene histórica y culturalmente muchas conexiones con América Latina.

Las buenas prácticas

Conceptos como calidad de vida, bienestar y buenas prácticas han sido empleados en diferentes ámbitos cuando se alude a las condiciones de vida de personas en situación de dependencia. Actualmente se viven más años, pero eso no implica necesariamente una mejor calidad de vida. Vivir más, sí, pero, ¿cómo? Por otra parte, el control de la natalidad también plantea una interrogante clara sobre las posibilidades de desarrollo de la infancia y la calidad de éste. Y, en otro orden de cosas, el ejercicio de los plenos derechos de las mujeres y su acceso masivo al empleo remunerado da pie a otros cuestionamientos sobre quién debe ocuparse de los cuidados.

Los nuevos paradigmas sociales no alcanzan a dar respuesta a una exigencia ciudadana que va en aumento y demanda nuevas formas de hacer que estén en sintonía con las preferencias y el bienestar subjetivo de las personas.

Frente a ello, es conveniente revisar algunas definiciones que tienen que ver con la calidad y las buenas prácticas.

Un servicio es de calidad cuando la persona que lo recibe –el cliente o la persona objetivo– ve sus necesidades satisfechas en relación con su demanda;

asimismo, un modelo es eficaz cuando está orientado hacia las personas y a su bienestar cotidiano, pero no sólo en relación con sus necesidades y características, como tradicionalmente se hace, sino con sus derechos, preferencias y deseos. De ahí la importancia del concepto de calidad de vida como aspecto central y determinante en la definición de los modelos de prácticas de atención a las personas dependientes.

El término calidad de vida ha sido definido por la Organización Mundial de la Salud como:

La percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno.

Ahora bien, la denominación de buenas prácticas tampoco es un término fácil ni consensuado. En general, hace referencia al buen hacer profesional, como acción modelo y, por tanto, con poder ejemplarizante para los demás. Esto significa que hay una consideración de mejora y de replicabilidad o transferibilidad. Dicho en otros términos, que la práctica a la que se hace mención es repetible.

La cuestión relevante, entonces, es: ¿cómo determinar cuándo una acción o una iniciativa pública o privada es una buena práctica? De acuerdo con el paradigma ético de calidad, toda acción, intervención o iniciativa debe ser valorada desde dos puntos de vista: el técnico y el ético. El técnico, con el fin de asegurar la instrumentación, lógica interna, coherencia de objetivos y medios utilizados, así como los recursos, los tiempos de aplicación, la perdurabilidad, la sustentabilidad. Desde un punto de vista ético, toda práctica, para ser considerada *buena* debe tener una coincidencia con los valores éticos de toda intervención social, valores que se pretende promover: la calidad de vida, el bienestar integral de las personas en situación de dependencia.

En los modelos de atención a personas dependientes o en situación de dependencia que se desarrollan de acuerdo con este paradigma, una buena práctica supone considerar, en relación con la ética, los siguientes aspectos: autonomía, participación, integridad, integración social, independencia, continuidad (de cuidados), dignidad; y en relación con la técnica, es decir, con la calidad de los servicios y programas: prevención, rehabilitación, accesibilidad, flexibilidad, complementariedad, proximidad, enfoque comunitario, coordinación en el uso de recursos, promoción de valores éticos y promoción de la diversidad.

En este estudio se han considerado diversos tipos de experiencias que ilustran cómo se instrumentan en la realidad las buenas prácticas de cuidado, agrupadas en cinco apartados. A continuación, de acuerdo con su índole, se ofrece una explicación de motivos para cada tipo:

1. Leyes, dada su capacidad de pedagogía, su innegable autoridad normativa y su conocida posibilidad de replicación (aun teniendo en cuenta contextos y situaciones diversas).
2. Experimentos, experiencias piloto (como en el caso de los permisos de paternidad en Islandia), por la fuerza innovadora, su audacia y, finalmente, su extraordinario resultado.
3. Modelos de políticas públicas en países de innegable trayectoria en el desarrollo de sus propósitos de bienestar, porque, aunque resultan un paradigma inalcanzable para los países latinoamericanos, sin duda están en el horizonte de las y los creadores y ejecutores de políticas públicas basadas en principios como la solidaridad, la equidad, la integración y la justicia.
4. Modelos de políticas públicas en países latinoamericanos, como es el caso de Uruguay, porque, aun considerando sus grandes diferencias con México, dejan traslucir una profunda convicción de justicia, coherencia, uso consciente y responsable del dinero público y la consistencia de sus principios de igualdad y justicia.
5. Prácticas diversas en el terreno de las políticas públicas, que son parte de las acciones y estrategias que una institución o instancia gubernamental lleva a

cabo para solucionar alguna debilidad del sistema. Si bien están articuladas, no llegan a conformar un modelo.

Los casos que se analizan en el presente documento, por región, son los siguientes:

Escandinavia

- Suecia: Política pública de atención familiar.
- Islandia: Permisos de paternidad.
- Dinamarca: Escuelas de cuidado infantil.

Mediterráneo

- Francia: Modelo francés de cuidado.
- España: Ley de dependencia y Estrategia española para atención de la discapacidad 2012-2020.

América Latina

- Costa Rica: Programa de hogares comunitarios.
- Chile: Programa Chile Crece Contigo.
- Argentina: Ley 26061 de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes; Ley 26844: Régimen especial de contratos de trabajo para personal de casas particulares y Tarjeta para trabajadoras de casas particulares.
- Uruguay: Sistema Nacional de Cuidados.
- Colombia: Hogares Comunitarios de bienestar.
- Cuba: Programa Integral de Atención en Salud del Adulto Mayor.

Escandinavia

Suecia: Política pública de atención familiar

Nombre: Política pública de atención familiar

País: Suecia

Entidad responsable: Gobierno de Suecia

Periodo de vigencia: Desde 1990 hasta la actualidad

En qué consiste

La familia, elemento clave del Estado de Bienestar sueco, ha dejado de ser la institución de referencia de la organización social sueca, siendo ahora sólo una de las posibles formas de convivencia por las que puede optar cada persona de forma libre. Por ello, la política familiar es neutra en cuanto a las formas de vida privada, ya que su finalidad no es proteger un modelo determinado de familia, sino ayudar a las familias, sea cual sea la forma en las que éstas operan. La intervención del Estado está destinada al individuo: madre/activa, padre/activo e infancia como detentadora de derechos sociales.

El empleo y la solidaridad son cruciales para entender el modelo de bienestar sueco: a través del empleo de mujeres y hombres se garantiza no sólo la igualdad sino también el bienestar y la autonomía de las personas. La política sueca está destinada a la protección de la infancia, más que a la protección de la familia.

El modelo de familia con dos personas activas es el soporte de la política familiar sueca, caracterizada por tres pilares básicos: 1. Las prestaciones familiares o para la infancia (relevante para el sostenimiento de los ingresos de la familia). 2. Los permisos parentales. 3. Los servicios de cuidado y atención a la infancia (importantes para facilitar a madres y padres el reparto de las responsabilidades de forma equitativa).

La atención de la infancia no se plantea ni en términos de conciliación ni como derechos de las mujeres, sino como parte de lo que se llama “individualización” de la sociedad (todas las personas son, de manera individual, responsables de sus compromisos profesionales y familiares).

El Estado, como parte concernida de la división sexual del trabajo, asume la responsabilidad frente a la infancia y a las personas dependientes que tienen derecho a recibir ayudas y cuidados: el acceso a dichos derechos es individual y pende de la actividad profesional que tiene derechos sociales derivados.

El potente sistema de protección social sueco se financia a través de los impuestos, y es de esta manera que el Estado desarrolla políticas de apoyo a las familias, pero no existen medidas fiscales que beneficien a las familias, como sucede con otros países europeos. Suecia dedica el 3.1% del PIB. La media europea es de 2.2.

Instrumentos de la política familiar en Suecia:

1. Las prestaciones familiares o para la infancia: se asignan de forma universal, según una fórmula de redistribución horizontal que tiene como objetivo igualar las condiciones de vida de las familias que tienen menores a su cargo con las que no los tienen, garantizando así un determinado nivel de desarrollo y de bienestar, independientemente del hogar en el que se haya nacido, ya que la asignación está destinada a los menores y no a las personas responsables cuidadoras. Esta asignación no depende del nivel de renta de la familia: es universal. Su monto no aumenta ni descende según la edad del menor, ni con respecto al número de niñas/os viviendo en la misma unidad, ni tiene relación con el nivel de renta familiar.
2. Los permisos parentales: Suecia tiene desde 1974 permisos parentales individualizados y no transferibles para madres y padres. Estos permisos, que tienen el carácter de “seguro social”, son de larga duración, flexibles y su monto se establece en función del salario de la persona.

Es importante destacar que los permisos están sustentados en las rentas de los progenitores. Y persiguen cuatro objetivos: apoyo financiero para quienes acaban de tener un bebé; retorno al puesto de trabajo; igualdad de madres y padres frente a las responsabilidades familiares y, por último, el bienestar de la criatura que tiene derecho a ser cuidada.

En la actualidad, el permiso consiste en 16 meses remunerados con 80% del salario, con la peculiaridad de que si bien este porcentaje se cubre a lo

largo del periodo, durante los últimos tres meses son de una cuantía fija. Este permiso se puede distribuir de manera flexible y oportuna entre madres y padres, aunque los primeros dos meses son intransferibles y exclusivos para ambos para la madre y el padre. La idea es que los dos progenitores dediquen un tiempo exclusivo de cuidado sustentado siempre en el derecho de la criatura a ser atendido por ambos por igual.

El permiso puede ser utilizado de forma total, al 100%, o en proporciones menores, lo que prolongará su duración (con la proporcional reducción del salario); asimismo se puede utilizar de forma discontinua, alternando periodos de permiso con periodos laborales. Es un tipo de permiso muy adaptable, aunque su única limitante es que no puede ser disfrutado por ambos padres al mismo tiempo, salvo en los primeros dos meses.

3. Las estructuras de atención a la infancia: Los centros de atención a la infancia son un elemento fundamental de la política de bienestar en Suecia. Estas políticas públicas responden al modelo de permisos parentales prolongados, por lo que tienen como objetivo apoyar a las madres y a los padres en el regreso al trabajo y proteger a la infancia. Los servicios cubren todas las necesidades de niñas y niños y están pensados para acoger a menores aun no escolarizados (menores de seis años) en centros preescolares, guarderías en hogares autorizados y centros preescolares abiertos, así como a la infancia escolarizada, de siete a 12 años, que, realiza actividades extraescolares antes y después del horario lectivo o durante periodos vacacionales. Estos servicios son universales, y están subvencionados por el sector público, y gestionados por los municipios.

Nota crítica

Este tipo de experiencias resulta muy atractivo para los países del entorno latinoamericano por varias razones: una de ellas, sin duda, es que solucionan de raíz la pregunta acerca de ¿qué hacer con las personas dependientes en las familias? Y sobre todo, ¿quién debe ocuparse de solucionar este problema: las mujeres, las familias, el Estado?

En los países nórdicos, a manera de generalización, podría decirse que los derechos se detentan de manera individual y están relacionados con el trabajo, con la ciudadanía adulta. Se puede decir, entonces, que las personas adultas, al trabajar, producen los derechos que van a ejercer (derechos derivados). Desde esta concepción, son las niñas y los niños quienes necesitan protección y esa protección les viene dada por sus progenitores. Sin embargo, el modelo sueco, por su raigambre en un modelo de bienestar y de justicia de larga data, tiene sus propias particularidades: busca promover una sociedad equilibrada y democrática en la distribución de sus recursos.

De este modelo, lo más interesante resulta el permiso parental de 16 meses que, como se ha dicho, es pagado no en su totalidad y puede repartirse entre padre y madre, con dos meses no transferibles para que cada progenitor lo utilice. ¿Por qué? Principalmente porque éste es un modelo de reparto equilibrado de responsabilidades entre mujeres y hombres, y la propuesta no parte del preconcebido de que es la madre la que deberá o querrá quedarse a cuidar a la criatura. Con respecto al cuidado de las personas mayores, las y los adultos, como ya se ha señalado, generan sus propios derechos de cuidado para la etapa de su vida en la que estén fuera del rango productivo. Otro caso aparte son las personas con alguna discapacidad, en las que prima el derecho a la igualdad de oportunidades. El Estado sueco tiene un marco normativo que protege a estos colectivos y facilita las condiciones de vida dignas y en igualdad, libres de discriminación: la Ley sobre apoyo y servicio a personas con ciertas discapacidades funcionales (LSS, por sus siglas en sueco), que regula la asistencia y las ayudas para las personas con algún tipo de discapacidad.

Este tipo de modelos requiere de una considerable implicación solidaria de la sociedad, de una altísima concientización sobre temas como equidad, justicia y democracia, lo que supone un gran compromiso en la recaudación de fondos.

Islandia: Permisos de paternidad

Nombre: Hombres de permiso de paternidad

País: Islandia

Entidad responsable: Comisión para la igualdad de género de la Ciudad de Reikiavik. Financiado por la Comunidad Europea. Participaron: la Asociación de empleados municipales, la Asociación de esposas nórdicas y el Comité sobre el papel de género en los hombres del Ministerio de Asuntos Sociales islandés.

Periodo de vigencia: 1996-1999

En qué consiste

El proyecto fue un experimento piloto en el que cierto número de padres varones, empleados del Municipio de Reikiavik, recibieron tres meses de permiso de paternidad, percibiendo su sueldo completo. Una de las condiciones era que uno de los tres meses debía disfrutarse antes o inmediatamente después del nacimiento del bebé. El uso del siguiente mes sería flexible según las necesidades personales o familiares, y el tercer mes debía tomarse una vez que la madre regresara a su trabajo remunerado, después del permiso de maternidad, que en Islandia es de seis meses.

La pregunta de investigación fue la siguiente: ¿cómo los hombres y las mujeres negocian lo relativo a los permisos parentales, cómo se dividen las responsabilidades dentro y fuera del hogar, el cuidado de la criatura y el trabajo doméstico?

El proyecto se inició en diciembre de 1996, cuando se solicitó, a través de anuncios, la participación de varones que en ese momento fueran empleados municipales de la Ciudad de Reikiavik. Las condiciones eran las siguientes: 1. Debían estar trabajando para el Ayuntamiento o para cualquiera de sus dependencias municipales. 2. Debían esperar el nacimiento de una criatura entre los seis meses siguientes a la convocatoria (enero a junio de 1997). 3. Debían tener una cónyuge con trabajo remunerado que pensara regresar a su empleo después del permiso maternal.

Se recibieron 13 solicitudes de participación, de las cuales 12 cumplían los requisitos. Fueron elegidos ocho hombres para iniciar la prueba: dos esperaban su primer hijo; cuatro, el segundo (dos de una nueva relación), y dos más esperaban el tercero. Sus edades estaban comprendidas entre los 29 y 39 años.

El grupo era representativo por su diversidad, tanto en el ámbito educativo como en otros ámbitos (trabajadores no especializados, técnicos y mandos medios, y niveles educativos muy diversos: desde estudios de primaria hasta universitarios).

El objetivo de este estudio fue múltiple. Por un lado, conocer el interés de los hombres por el permiso de paternidad, así como las mejores condiciones en las que éste podría desarrollarse de acuerdo a sus necesidades; explorar los efectos del permiso de paternidad en el padre, en los aspectos de la subjetividad y la relación con la madre y el bebé, y evaluar cómo se produce la división de tareas en el hogar, los roles de género y la equidad. Por otro lado, rastrear las actitudes y condiciones en el lugar de trabajo (objetivas y subjetivas) que animan o desaniman a los hombres a incrementar su participación en la vida familiar y cómo hacen para superar los posibles obstáculos. Otro de los fines importantes de este estudio fue analizar el efecto que tiene el permiso de paternidad en las relaciones de los varones con su entorno laboral y con sus superiores.

La investigación tenía dos pilares importantes: entrevistas y diarios. 1. El uso de la entrevista se hizo sobre una muestra pequeña (ocho individuos); sin embargo, la profundidad de la misma permitió obtener un importante caudal de información. Cada hombre fue entrevistado en tres ocasiones: una durante la selección, otra al final del primer mes de permiso y la tercera al final del período que el papá pasó con su bebé. También se realizaron entrevistas a la madre y a las jefas o jefes de cada participante. Todas las entrevistas fueron grabadas. 2. Los diarios: se trató de una serie de preguntas sencillas que los participantes contestaban diariamente durante una semana. Con este instrumento, los padres se obligaban a concentrarse en el tema y a reflexionar sobre lo que estaban haciendo: estos diarios muestran lo que los hombres estaban pensando durante los días del registro.

Conclusiones. Hay que considerar que, a diferencia de lo que sucede hoy en día en Islandia, en el momento del estudio los hombres que trabajaban en el sector público no tenían derecho a permiso de paternidad pagado. No sucedía lo mismo en otros países nórdicos, como Noruega y Suecia. Después del estudio fue posible explicar algunos elementos que hasta ese momento permanecían ocultos:

En relación con las expectativas y la experiencia de los hombres y sus parejas durante el permiso de paternidad, se puede observar que si bien las mujeres tienen, de manera extendida y aceptada, el poder de definición del hogar, no es menos cierto que los hombres, de manera generalizada, también tienen poco interés en muchas de las tareas domésticas y tienden a “elegir” las tareas que les gustan más. El poder de las mujeres en el núcleo duro familiar contrasta con la falta de influencia de los hombres cuando se trata de las criaturas y de la casa. Los hombres muestran una tendencia a ver su participación en las responsabilidades del hogar como un menú del cual pueden escoger, mientras las mujeres ven el todo como un conjunto compacto en el cual no se puede tomar una tarea sin hacer las otras. En este sentido, se puede comprobar que el peso de la “autoestima” de los hombres proporcionada por o dependiente de su desempeño laboral es muy alta, lo que provoca inquietud (por la posible desatención) mientras están de permiso paterno. Otro punto a considerar es el poco interés de los hombres por que el permiso paternal dure uno o dos meses. La principal razón para ellos es su trabajo. Se puede afirmar que aunque los hombres expresan el deseo de pasar más tiempo con sus hijos e hijas, en la práctica no están del todo preparados para desconectarse del trabajo a fin de lograrlo plenamente.

En relación con las actitudes del entorno laboral respecto de estas disposiciones relativas a los permisos paternos, se pudo observar que fueron complejas. Los participantes alegaban que la reacción era más bien hostil. Sin embargo, las actitudes explícitas en este sentido fueron favorables, si bien con reservas en algunos casos, por los costos que tales permisos podían significar, lo que da pie a mencionar los obstáculos detectados sobre todo en el aspecto financiero: ¿quién y cómo asumir los costos de estos permisos?

Nota crítica

Esta experiencia piloto resultó en un parteaguas de la historia de los permisos parentales en Islandia. Antes de que el Ayuntamiento de Reikiavik decidiera poner en marcha este estudio, Islandia era, del entorno de países nórdicos, el más relegado en materia de reparto equilibrado de responsabilidades de cuidado por nacimiento. Lo que se puede leer en este estudio interpelará a cualquiera que conozca la situación, tan “poco relevante”, de los permisos paternos en la región latinoamericana y en particular en México. En el ámbito federal, los padres cuentan con cinco días de permiso (DOF: 26/03/2012) por nacimiento/adopción del hijo, lo que pone en evidencia el poco peso que tiene –en el imaginario popular, en la construcción de la masculinidad, en las relaciones entre mujeres y hombres y, por supuesto, en la relación de padres/criaturas– el cuidado que los hombres pueden prodigar a sus vástagos. Este punto tiene muchas aristas y está en el centro del problema. Si se lee con atención el estudio islandés (“En las alegrías y en las penas. Hombres de permiso de paternidad en Islandia”), se puede constatar que las construcciones de las masculinidades afectan a todas las sociedades, y aunque de diversa manera (porque ninguna cultura es igual a otra), está claro que, se trate de Europa, América Latina, Asia o África, atraviesan el mismo sentido que tiene que ver con el sistema sexo/género y, en tal entendido, con la división sexual del trabajo: el cuidado es asunto de mujeres. Los hombres se acercan y se alejan de este “asunto” en un acto de consciencia o voluntad, pero, por lo regular, mantienen su libertad de elegir qué hacer y cuánto tiempo hacerlo, en el mundo de la economía del cuidado, y en general, de la economía de lo doméstico.

En este sentido, la experiencia islandesa resulta relevante para México porque, aunque pueda parecer lejana culturalmente, la historia del patriarcado acerca a ambos países en el modelo de sociedad y en la construcción cultural de lo que es propio de los hombres y propio de las mujeres. Las razones (y sinrazones) que mantienen a los hombres alejados del cuidado, sus resistencias, las resistencias provenientes del mundo de las mujeres (a dejarse arrebatar este espacio), y también las que se originan en el mundo del trabajo frente a aquellos hombres

que puedan estar dispuestos o preparados al cambio, así como la disposición o la renuencia por parte de la empresa privada a asumir este cambio de paradigma, son elementos que es necesario conocer de primera mano en la Ciudad de México para saber cuáles pueden ser las medidas a tomar con el fin de incentivar la participación de los varones en este espacio considerado por la cultura local como un “asunto de mujeres”.

No toda salida puede esperarse de las leyes y de las normativas que impulsan la equidad, la justicia y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres si no se acompañan de propuestas de cambio cultural y de comportamientos que incidan en las costumbres arraigadas que se resisten a transformar un sistema cuyo orden, por naturalizado que se encuentre, no deja de ser una construcción injusta y violenta tanto para las mujeres como para los hombres, y en este caso en particular (el cuidado de niñas y niños), con consecuencias importantes en la construcción simbólica de lo que es valioso y no en la sociedad mexicana.

Dinamarca: Escuelas de cuidado infantil

Nombre: Modelo danés de escuelas infantiles

País: Dinamarca

Entidad responsable: Ministerio de Asuntos Sociales y Ministerio de Educación

Periodo de vigencia: Desde 1989

En qué consiste

Los cuidados a la infancia en Dinamarca se organizan en dos sistemas administrativamente separados: uno dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales y otro, del Ministerio de Educación. Los distintos programas e instituciones se hacen cargo alternativa o consecutivamente de la atención a las y los niños de cero a siete años.

Los servicios dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales son utilizados por un tercio de los niños de cero a tres años y por más de 65% de los de tres a seis.

Estos servicios pueden referirse tanto a la supervisión de los cuidadores privados que atienden al niño en el domicilio familiar como a diversos tipos de instituciones (guarderías, jardines de infancia, escuelas integradas, etcétera). La gestión puede llevarla a cabo el Ayuntamiento o, en una pequeña proporción, entidades privadas.

Las niñas y niños pueden asistir a los centros durante toda la jornada o sólo durante parte de ella. En las guarderías y los jardines de infancia se presta la atención a sus necesidades físicas y psicológicas, habiendo desaparecido la diferenciación entre centros sociales y pedagógicos. Los padres pagan una parte de los gastos, proporcional a su nivel de ingresos, mientras que el resto es subvencionado por el Estado.

El personal docente de guarderías y jardines de infancia son maestros de preescolar o de bienestar infantil. Para los cuidadores privados en el hogar, las autoridades locales organizan cursillos de formación.

El Ministerio de Educación se hace cargo de las clases de preescolar a las que asisten los niños de seis años. Estas clases están integradas en las escuelas primarias y son gestionadas por los Ayuntamientos. La finalidad de la educación preescolar es, además de fomentar el desarrollo de las y los niños, prepararlos para la vida escolar. El profesorado de este nivel es especialista en educación preescolar o en animación juvenil.

Los ayuntamientos tienen la obligación de establecer clases de preescolar para niñas y niños de seis años. En estos centros de dependencia pública, que acogen prácticamente a la totalidad de la población de esta edad, los padres no tienen que pagar cuotas.

Una pequeña proporción de menores acude a centros de preescolar de titularidad privada, que están subvencionados en todos los casos por el Estado, aunque los padres tienen que costear parte de los gastos. La supervisión de la enseñanza privada es también competencia del ayuntamiento (los municipios).

En los últimos años, la demanda social de atención a los niños más pequeños se encamina, en cierta medida, hacia soluciones alternativas a la escolarización, tales como prolongación de los permisos por maternidad, subvenciones para cuidadores en el hogar, etcétera.

También recientemente se ha debatido en torno a adelantar la edad de ingreso a la educación obligatoria de los siete años (como actualmente sucede) a los seis. Sin embargo, aunque de hecho casi la totalidad de los niños de esta edad se encuentra escolarizada, la medida ha suscitado una fuerte oposición y no ha llegado a implantarse.

En lo que respecta a los beneficios a las familias y en particular a los padres, se puede destacar que los mismos tienen acceso a aproximadamente un año de permiso de paternidad pagado y la edad de ingreso en los servicios públicos de cuidado infantil es de 10 meses. La mayoría de bebés de uno y dos años (89 y 93%, respectivamente) están en las *vuggestuerly* (centros infantiles públicos)

Nota crítica

Los países nórdicos han mostrado, por su parte, una gran capacidad para integrar a la mujer en el mercado laboral y están bastante avanzados en la instrumentación de políticas de igualdad. En el caso que se presenta, Dinamarca se ha convertido en un referente de participación femenina en el mercado laboral. Las políticas laborales forman parte del desarrollo y del asentamiento de un sólido Estado de bienestar.

En los últimos años, el modelo danés no ha sido ajeno a los rápidos cambios del mercado y ha realizado un notable esfuerzo por adaptarse a las nuevas demandas de la economía. Esto se ha traducido en una creciente desregularización del mercado laboral y, al mismo tiempo, en el fortalecimiento de las políticas sociales. El resultado ha sido bautizado con el nombre de flexiseguridad, basándose en la alta flexibilidad del mercado, la elevada seguridad de los trabajadores y la inversión en programas de capacitación y activación.

Dentro del modelo de flexible/seguro, las mujeres se han visto favorecidas por la mayor flexibilidad (compatible con sus necesidades a la hora de trabajar), la seguridad (especialmente, los permisos de maternidad y el cuidado universal y prácticamente gratuito desde los cero años) y la educación (convirtiéndose en capital humano calificado). Si bien es cierto que este modelo *flexiseguro* representa una apertura mayor del mercado (por su mayor adaptabilidad y reducción

de costos en tiempos de crisis), la experiencia danesa enseña, y por ello es relevante esta experiencia para el presente estudio, que es necesario contar con la intervención del Estado y con políticas sociales fuertes. Cualquier reducción de este modelo a la mera flexibilidad laboral estaría condenada al fracaso, especialmente con respecto al género, ya que las desigualdades continuarían reproduciéndose.

Mediterráneo

Francia: Modelo francés de cuidado

Nombre: Modelo francés de cuidado

País: Francia

Entidad responsable: Caisse d'allocations familiales, Ministerio de Asuntos Sociales y Salud y Ministerio de Economía.

Periodo de vigencia: Desde 1960 hasta la actualidad

En qué consiste

El modelo francés es un modelo válido en materia de resolución del cuidado y de la conciliación de la vida familiar, personal y laboral, si se considera como variable reconocida el alto grado de educación de las mujeres francesas, a la que se suma el alto y creciente índice de actividad de las mujeres en dicho país desde 1960, con una ocupación regular y continua. En los momentos más críticos de la vida reproductiva, las mujeres de Francia logran mantener tasas de empleo relativamente altas con respecto a los otros países del sur de Europa. No es una política orientada, como en el caso de los países nórdicos, hacia lo que se podría llamar “doble cuidador”, es decir, que aliente a madres y padres al reparto de las tareas y, sobre todo, que estimule a los padres varones a ocuparse de las tareas tanto domésticas como de cuidado de personas dependientes. Este modelo, el francés, va dirigido fundamentalmente a aligerar la carga de las mujeres más que a promover un nuevo contrato social entre los sexos.

Así, las políticas sociales en Francia están orientadas a ayudar a las familias en los cuidados de los hijos e hijas en edades comprendidas entre los cero y seis años, y son de cuatro tipos: a) permisos de maternidad o parentales para permitir que el padre o la madre interrumpan su empleo durante un tiempo para cuidar de la criatura; b) servicios de cuidado colectivos extra-familiares; c) servicios de cuidado individuales extra-familiares, y d) ayudas o deducciones monetarias, directas o fiscales, para ayudar a solventar los costes derivados del cuidado de los hijos.

Desde los años ochenta del siglo pasado, el Estado de bienestar francés diversifica sus acciones para apoyar a los progenitores en el cuidado de las criaturas, siendo de tres tipos: a) servicios individuales: asistentes maternas y empleados del hogar; b) Permisos parentales para el cuidado de los niños más pequeños. c) servicios colectivos: diversos tipos de guarderías y escolarización temprana. Todas estas medidas se ven acompañadas y son reguladas por la Caja de prestaciones familiares (Caisse d'allocations familiales).

Siguiendo este modelo de apoyo a la conciliación, bastante efectivo en sus propósitos si se miran los datos sobre nivel de estudios, empleabilidad y estabilidad en el empleo de las mujeres francesas, consiste, de manera general, en lo siguiente: Los infantes hasta seis años están a cargo de tres estructuras de cuidado: a) madres o padres, pero fundamentalmente madres; b) una mujer empleada del hogar por la familia o una asistente “maternal” que cuida en su domicilio a un máximo de tres menores, y c) servicios colectivos de guardería y educación infantil.

Desde 2004, hay una nueva opción que es solicitar una prestación por hijo de tres a seis años. Esta prestación puede ser: a) una parte para familias de bajos ingresos y otra parte universal; b) para los padres (principalmente las madres) que quieren dejar su empleo o reducir las horas, existe un complemento “de libre elección de actividad”, que les permite complementar y tener más tiempo para el cuidado de los menores, y c) para las madres que no dejan el empleo, existe un complemento para pagar a una asistente “maternal” o una empleada de hogar hasta que el menor cumpla seis años.

Los servicios colectivos de cuidado de menores de cuatro años (la escolaridad es obligatoria a partir de esa edad), consta de seis opciones adaptables a cada situación familiar:

1. Servicio de acogida familiar: es un agrupamiento de asistentes maternas bajo la supervisión de profesionistas en los campos de la puericultura, la medicina y la educación, que puede acoger como máximo 40 menores de forma descentralizada, ya que cada asistente puede tener hasta tres de ellos en su domicilio. Suelen ser gestionados desde los servicios municipales, y su financiación corre a cargo de las delegaciones, de la seguridad social (Caisse d'allocations familiares) y de las familias usuarias.
2. Guarderías colectivas para cuidados regulares, que acogen a menores de tres años no escolarizados, de forma regular y durante cuatro o cinco días a la semana. La financiación es mixta y la gestión puede ser municipal, por asociaciones o estatal.
3. Guarderías para cuidados ocasionales, que reciben niños de cuatro a seis años de manera ocasional y temporal, siendo utilizadas por madres con empleos atípicos.
4. Jardines de infancia, que acogen menores de dos a seis años de forma regular.
5. Guarderías multifunciones, muy presentes en los pequeños municipios, con una oferta de servicios sumamente variada: cuidados ocasionales, tiempo parcial y de forma regular. Son muy utilizadas porque se adaptan muy bien a las diversas necesidades de las madres y de las y los niños.
6. Escuelas maternas, que escolarizan hoy en día a la casi totalidad de párvulos de dos y tres años. Pertenecen al sistema educativo público, están implantadas a nivel nacional, son gratuitas y laicas.

Más servicios: existe también otro tipo de servicios de atención para menores de tres a seis años, para aquellos momentos en los que no están en la escuela y las familias no pueden hacerse cargo. Se trata de los centros de ocio que funcionan en los horarios extra escolares, las vacaciones y los fines de semana. Son

gestionados por asociaciones, municipios y su financiación corre a cargo de éstos y también de las familias. También existen las guarderías extraescolares que cuidan a los menores antes y después de clase, frecuentemente en los mismos locales del colegio; suelen estar gestionadas por los municipios y por las Asociaciones de madres y padres de alumnos.

El modelo francés, en síntesis, da a las familias cuatro alternativas: pueden cuidar ellas mismas de sus criaturas, abandonando el empleo o reduciéndolo hasta que la criatura cumpla tres años (pero esta opción sólo se puede elegir a partir de la segunda hija o hijo), recibiendo a cambio una prestación pública que varía de acuerdo con el número de hijas o hijos. Otra opción es buscar una cuidadora, que podrá ser subvencionada hasta que el menor cumpla seis años. La tercera alternativa consiste dejar a las hijas o hijos al cuidado de otros familiares, también sujeta a subvención o apoyo económico. Una última opción es dejarles al cuidado del personal calificado en servicios públicos de atención, como ya se ha detallado anteriormente.

Éste es un modelo que resulta muy eficaz al momento de conciliar vida personal, familiar y trabajo, pero que está centrado en resolver el problema a las madres, como si fueran éstas las únicas responsables del cuidado. Es un modelo antagónico al modelo nórdico, de corresponsabilidad.

Nota crítica

El modelo francés de cuidado, estrategia de largo alcance que cumple ya varias décadas, ha sido muy eficaz a la hora de promover la conciliación de la vida laboral y familiar. Cuando se habla en estos términos, en realidad se esconde un eufemismo: se trata de políticas que apoyan el desarrollo profesional y personal de las mujeres con el propósito de enmendar o remendar el peso de la desigualdad. En los años en que estas políticas fueron creadas, tiempos de acciones afirmativas surgidas al calor de las luchas de las mujeres por alcanzar un modo de vida que les significara menos costo a sus carreras formativas, profesionales y a sus recorridos vitales, resultaron altamente innovadoras y cumplieron sus propósitos con éxito.

En la introducción de esta experiencia se da cuenta del alto nivel educativo y de participación en instancias de alto nivel académico y profesional en general de las mujeres francesas. Esto podría dar la impresión de que en términos de igualdad, justicia y democracia, el modelo es una experiencia muy positiva. Sin embargo, aun cuando el modelo francés tiene elementos que es interesante remarcar, dado su buen funcionamiento (la búsqueda de distintas opciones, de manera creativa, a la hora de encontrar quién cuida a quién, cómo se produce el cuidado, dónde, y cómo se financia), es relevante detenerse a pensar con una mirada crítica.

Tal como se decía en la introducción, éste no es el modelo nórdico: no está buscando el reparto equilibrado, sólo está buscando cómo hacer la carga menos pesada para las mujeres. En este sentido, y he aquí una de las alertas que es necesario considerar, reproduce el modelo de reparto tradicional, en el cual alguien sustituye el cuidado que “deben dar las mujeres”, y como ellas están fuertemente incorporadas al trabajo o a los estudios, alguien debe hacerlo. El resultado es que el paradigma patriarcal sigue intacto. Y ya hemos reflexionado sobre la necesidad de que el cambio se produzca justamente desde estos constructos culturales que tienen tanto peso en el desenvolvimiento de las trayectorias personales, no sólo por los impedimentos externos, sino y principalmente por los introyectados, a la manera de los *habitus* de Bourdieu, gracias a lo cual este sistema sexo/género se reproduce tan eficazmente.

Otro elemento susceptible de crítica es el hecho de que el sistema de cuidados francés (a través de la Caisse d'allocations familiales), ofrece a las mujeres entre sus opciones, un apoyo económico por niño para que la madre pueda cuidarlos ella misma. El monto se incrementa por cada infante, llegando a una cantidad prácticamente equiparable a un salario en el caso de que la madre decida tener tres criaturas. Este hecho mantiene a las mujeres, casi a lo largo de una década (entre el primer nacimiento y el tercero) fuera del mercado laboral, que la penalizará, sin duda, cuando quiera reincorporarse a éste (desactualización, falta de capacitación, entre otros factores). Resumiendo, si se opta por seguir en el mercado laboral, las mujeres francesas tienen recursos

a su disposición para hacer su proceso más amable. Si lo que eligen es quedarse en casa con las criaturas, igualmente podrán llevar a cabo ese proyecto con el respaldo de las políticas públicas (económicas, hacendarias, sociales, sanitarias). Los hombres quedan, tanto en una opción como en la otra, fuera del asunto.

España: Ley de dependencia

Nombre: Ley 39/2006, Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

País: España

Entidad responsable: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

Periodo de vigencia: 2006 hasta la actualidad

En qué consiste

La Ley 39/2006, del 14 de diciembre, que entró en vigor en 2007, establece un nuevo derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad.

Tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Todo ello en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.

La ley establece claramente los tres conceptos de los que dependerá su aplicabilidad:

Autonomía: capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.

Dependencia: estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

Actividades básicas de la vida diaria: tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.

Otro elemento importante es el reconocimiento de la situación de dependencia, con respecto a lo cual se afirma que: El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará a instancia de los ciudadanos, siempre que se considere que el solicitante es dependiente en los términos que describe la ley. El grado y nivel de dependencia se determina mediante la aplicación del baremo acordado por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto 504/2007, del 20 de abril.

Grados y niveles de dependencia:

Grado I. Dependencia moderada: necesita ayuda para realizar alguna actividad básica de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

Grado II. Dependencia severa: necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

Grado III. Gran dependencia: necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo

de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Los tres grados de dependencia se clasifican, a su vez, en dos niveles según la autonomía de las personas y la intensidad de los cuidados que necesitan.

En el artículo 14 de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia se establece que las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y/o prestaciones económicas, destinándose, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

El catálogo de servicios incluye:

1. Servicios de prevención de las situaciones de dependencia
2. Servicios de teleasistencia
3. Servicios de ayuda a domicilio:
 - a. Atención de las necesidades del hogar
 - b. Cuidados personales
4. Servicios de Centro de Día y Noche:
 - a. Centro de Día para mayores
 - b. Centro de Día para menores de 65 años
 - c. Centro de Día de atención especializada
 - d. Centro de Noche
5. Servicios de atención residencial:
 - a. Residencia de personas mayores en situación de dependencia
 - b. Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad

Con respecto a las prestaciones económicas, el régimen jurídico está regulado en los artículos 12 a 14 del Real Decreto 727/2007, del 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas.

1. Prestación vinculada al servicio (personal y de carácter periódico): se otorgará únicamente cuando es imposible el acceso a un servicio público o concertado de atención o cuidado.
2. Prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales: se definen los cuidados no profesionales, como la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.
3. Prestación económica de asistencia personal: su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria.

Nota crítica

Como se ha podido apreciar, los Estados, bien intencionadamente, encuentran, la mayoría de las veces, soluciones prácticas que resultan bastante eficaces, aunque sean de corto alcance. En una medida del calado de la llamada Ley de dependencia española, lo que se espera es que los objetivos sean estratégicos, que tiendan a producir transformaciones. Es decir, no sólo a dar respuestas inmediatas a la pregunta de quiénes cuidan a quienes, sino, golpear la estructura misma y el corazón del sistema patriarcal.

Sin lugar a dudas, una lectura atenta de la Ley lleva a apreciar el gran avance que supone la mera existencia de la misma para las personas dependientes y quienes las cuidan.

El reconocimiento que se hace en la formulación de la ley hacia la contribución de las mujeres al cuidado de las personas en situación de dependencia es un gran paso si se considera la invisibilidad en la que generalmente las mujeres prodigan los cuidados. Habiendo dicho esto, la ley no evita caer en la simplificación culpabilizadora, según la cual, el origen del problema de los cuidados está en la incorporación de las mujeres a la vida productiva y remunerada y su “abandono” de su rol reproductor y cuidador.

El reconocimiento del derecho subjetivo a la atención de las personas en situación de dependencia es otro de los avances sustantivos de esta Ley. Sin embargo, y aunque es visibilizadora de su valor, no contempla a las personas cuidadoras como titulares de derechos.

Tal vez el aspecto más controvertido de la ley en lo que se refiere al cuidado informal es que, por primera vez en España, una normativa de rango superior incluye una prestación económica para el cuidado, para la cual se requerirá alta y cotización a la seguridad social. Esta prestación se define como de “carácter excepcional” y su cuantía se ha fijado por debajo del salario mínimo para los casos de grandes dependientes.

Si bien se sabe que son las mujeres, más aún las mujeres pobres y sin empleo, quienes asumen con mayor frecuencia el cuidado de sus familiares dependientes, y que los costos económicos de cuidar son considerables, la compensación económica a las personas cuidadoras puede tener –pese a su valor práctico– consecuencias indeseables de tipo estratégico. Este riesgo es aún mayor en un contexto de escasez de servicios formales para la atención a las personas en situación de dependencia. No es difícil suponer que una (insuficiente) prestación económica a las personas (mujeres) que cuidan pueda ser utilizada como sustitución de la (escasa) provisión de servicios formales de atención, en cantidad suficiente y con la calidad necesaria.

Finalmente, en el catálogo de servicios definido en la ley, se incluye una amplia variedad de servicios dirigidos a promover la autonomía y el cuidado de las personas en situación de dependencia, hecho que supone un gran avance para el desarrollo de un adecuado sistema de atención. Concretamente, en la definición de los servicios de centros de día y de noche y residenciales se alude a la atención al descanso de las personas que cuidan. Sin embargo, no se define la obligatoriedad de hacer una valoración de las necesidades de las personas que cuidan, como parte del sistema de valoración de la situación de las personas con dependencia. Tampoco se establecen ni se garantizan servicios específicamente dirigidos a las personas que cuidan.

¿Se beneficiarán de manera equitativa, es decir, balanceando contribuciones y beneficios equivalentes, las mujeres y los hombres cuidadores de las medidas propuestas por la ley?

El hecho de que cuidar sea un fenómeno naturalizado como “propio de mujeres”, en virtud de los roles de género, ¿profundizará las desigualdades entre mujeres y hombres en la demanda, utilización y provisión de las prestaciones y servicios contemplados en la ley?

El modelo de cuidados propuesto, ¿contribuye a eliminar las desigualdades de género en el cuidado?

La superación del cuidado informal, más que los modelos basados en la persona cuidadora como recurso o como cliente de los servicios formales, sería probablemente el modelo más adecuado. Y éste pasaría por un sistema de atención a las personas en situación de dependencia público, gratuito y universal.

Una forma eficaz de liberar masivamente a las mujeres de la obligación moral de cuidar es la promoción y consolidación del derecho a no cuidar y del deber público de asumir esta responsabilidad social.

España: Estrategia española para atención de la discapacidad 2012-2020

Nombre: Estrategia Española sobre Discapacidad

País: España

Entidad responsable: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad

Periodo de vigencia: 2011 hasta la actualidad

En qué consiste

La Estrategia Española sobre Discapacidad tiene como propósito configurarse como el elemento troncal de una visión y una acción consolidadas e integrales a largo plazo, que sirva de referencia permanente y sea la hoja de ruta de las futuras políticas públicas en materia de discapacidad en España, así como de las demás políticas públicas que tengan incidencia en la esfera de las personas con discapacidad.

Para ello, se realiza un diagnóstico de la situación actual de las personas con discapacidad, y se define un objetivo marco: coadyuvar al cumplimiento de los objetivos cuantificados relacionados con el mercado laboral, la educación,

la pobreza y la exclusión social previstos en la Estrategia Europea 2020 y en el Programa Nacional de Reformas de España 2011. Asimismo, se prevén objetivos clásicos e imprescindibles, como la accesibilidad a los entornos, la mejora del conocimiento sobre la situación vital de las personas con discapacidad, la participación, la igualdad de trato y la no discriminación.

Estos objetivos predeterminan líneas de actuación o medidas estratégicas que deben inspirar todas las políticas y acciones públicas que pueden incidir, aunque sea tangencialmente, en la esfera de derechos y en la situación de las personas con discapacidad.

Las medidas estratégicas de la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020 se articulan y concretan en dos planes de acción, correspondientes a los periodos 2012-2015 y 2016-2020. En su ejecución estarán participando todas las administraciones, por lo que es relevante la búsqueda de acuerdos respecto al contenido de dichos planes.

Se han identificado diversos ámbitos primordiales de actuación: accesibilidad, empleo, educación y formación, pobreza y exclusión social, información sobre discapacidad, participación, igualdad y colectivos vulnerables, salud y servicios sociales, nueva economía de la discapacidad y acción exterior, entre otros, teniendo en cuenta, además, su potencial para contribuir a los objetivos generales de la Estrategia Europea 2020 y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Estos ámbitos de actuación suponen la colaboración de distintas administraciones competentes, especialmente las comunidades autónomas, por lo que la elaboración de los planes de acción deberá contar con la participación activa de todas las administraciones implicadas, y las medidas que les afecten deberán ser consensuadas con ellas.

Especial atención recibe todo lo relacionado con la “nueva economía de la discapacidad”, así como con su componente de I+D+i (innovación + diseño + inclusión). También se toma como ámbito prioritario de acción la lucha contra la discriminación múltiple, en concreto, en los factores de género, infancia y medio rural. En todas las actuaciones se promoverán las sinergias debidas con las políticas de envejecimiento activo, teniendo en cuenta que los siete millones de

personas mayores de España verán incrementada su calidad de vida mediante la mayoría de las medidas relacionadas en la presente Estrategia.

Entre los objetivos del plan de acción, derivados de la Estrategia española sobre discapacidad, y las actuaciones para alcanzarlos, se considera relevante mencionar los siguientes:

1. *Igualdad para todas las personas*. Con este objetivo estratégico se busca garantizar la plena igualdad de las personas con discapacidad en el ejercicio de todos sus derechos con el resto de los ciudadanos.
 - a. Combatir la discriminación múltiple y erradicar toda forma de discriminación
 - Plan especial para las personas con discapacidad en el medio rural
 - Plan especial contra la “discriminación múltiple” en los ámbitos de la política de género y la infancia
 - Estudios sobre las necesidades de familias
 - Fomentar medidas de apoyo al envejecimiento activo de las personas con discapacidad
 - b. Reducir el número de personas con discapacidad que están por abajo del umbral de pobreza
 - c. Promover la coordinación de recursos socio sanitarios de las Administradoras en colaboración con las ONG
 - d. Promover la participación, en condiciones de igualdad de las personas discapacitadas, en la vida económica, social, política y pública
 - e. Garantizar la consideración específica de las necesidades de las personas con discapacidad en el ejercicio del derecho a la protección de la salud, para ofrecer una atención de máxima calidad en igualdad de condiciones
 - Detección y diagnóstico precoz
 - Sensibilización y capacitación de profesionales
 - Enfoque de género en las políticas sociosanitarias
2. *Empleo*. Con este objetivo estratégico se busca promover el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación.

- a. Promover el acceso de las personas con discapacidad al empleo:
 - Itinerarios personalizados
 - Informes de capacidades
 - b. Posibilitar que las personas con discapacidad puedan establecerse como trabajadores autónomos
 - c. Asegurar a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades, condiciones laborales dignas y favorecer la conciliación
 - d. Fomentar la contratación pública socialmente responsable
 - e. Concienciar al empresariado y al sector público de las capacidades laborales de las personas con discapacidad
3. *Educación*. Este objetivo estratégico busca reducir la tasa de abandono escolar y aumentar el número de personas con discapacidad con educación superior.
- a. Apoyar a los centros docentes en el proceso hacia la inclusión
 - Evaluación temprana de necesidades educativas especiales
 - Refuerzo de la orientación psicopedagógica, especialmente en transiciones educativas
 - Facilitar alternativas formativas a las personas con discapacidad sobreenvenida
 - b. Promover el conocimiento de la discapacidad en los planes de estudios, incorporando la igualdad de oportunidades, la “accesibilidad universal y el diseño para todas las personas”
 - c. Fomentar el conocimiento y la concienciación de la comunidad educativa respecto de las necesidades de las personas con discapacidad.
 - d. Potenciar la formación del profesorado en las necesidades de las personas con discapacidad
 - e. Impulsar la colaboración entre la comunidad educativa y las asociaciones
4. *Accesibilidad*. Este objetivo estratégico busca promover la accesibilidad a los bienes y servicio.
- a. Fomentar la accesibilidad en las TIC o Plan Especial de Accesibilidad (TV, radio, domicilio, medio ambiente urbano) o Acciones formativas, fomento

- de la oferta de servicios y dispositivos, apoyo a la investigación TIC, promoción de recursos sobre evolución de TIC
- b. Promover la accesibilidad universal en las políticas públicas y en las estrategias de empresa, atendiendo a las necesidades de las personas con discapacidad
 - c. Promover la presencia del factor discapacidad y de la accesibilidad universal en la acción exterior (acciones de emergencia y ayuda humanitaria)
 - d. Promover un sistema de información accesible sobre discapacidad
5. *Dinamización de la economía*. Este objetivo estratégico busca fomentar que los recursos de atención a la discapacidad constituyan un factor de dinamización económica.
- a. Promover la conexión entre oferta y demanda de bienes y servicios accesibles
 - b. Colaboración empresa/universidad/investigadores/ asociaciones para la mejora de costes en bienes y servicios para personas con discapacidad
 - c. Reducir la brecha de disponibilidad de TIC accesibles para personas con discapacidad intelectual y aumentar la oferta para menores y mayores
 - d. Fomentar el vínculo entre calidad y accesibilidad universal en la gestión empresarial
 - Fomentar la creación de certificaciones de accesibilidad
 - Impulsar el “Diseño para todas las personas” en formación, administración y empresa
 - e. Apoyar sectores con mayor potencial en la provisión de bienes y servicios accesibles
 - Fortalecer el mercado de TIC accesibles
 -

Nota crítica

El Plan está orientado hacia la eliminación de las causas de discriminación, es decir, pretende actuar sobre las condiciones de exclusión en las que frecuentemente se encuentran las personas con discapacidad, tratando, de manera bastante explícita, el cruce de diferentes y posibles factores de discriminación (etnia, raza, edad, sexo). Por el mismo principio de igualdad de oportunidades, expresamente contemplado en la Estrategia, se tienen en cuenta a las niñas y los niños con discapacidad, grupo con especial riesgo de caer en situaciones de exclusión, violencia y pobreza. También se presta especial atención a las personas con discapacidad que viven en zonas rurales y a las personas mayores con discapacidad, que conforman un colectivo cada vez más numeroso.

En esta estrategia hay algunos elementos que son relevantes como propuestas de acción; es el caso de la estrategia hacia el empleo. En ella se habla de itinerarios personalizados, en el entendido de que cada persona merece un trato diferenciado y diferenciador, específico en sus intereses y objetivos. Estos recorridos, nutridos por el llamado informe de capacidades (qué se puede hacer, hasta dónde y qué apoyos son necesarios para su realización), son fundamentales para lograr la plena incorporación de las personas con discapacidad al mundo del empleo remunerado, del que han sido y son reiteradamente excluidas. Dejando de lado cualquier interpretación que ponga el acento en la “falta de capacidad” para la realización de una acción propuesta, y tratando a este colectivo como merecedor de atención específica y de políticas que eliminen de la manera más razonable los obstáculos que les impiden desarrollarse plenamente, es posible promover la inclusión de las personas con discapacidad a través del fortalecimiento de las capacidades de empleo y autoempleo. Nada de esto es posible si no se acompaña de medidas de sensibilización hacia el empresariado y el sector público.

En este sentido, el eje sobre dinamización de la economía es fundamental para convertir la estrategia sobre discapacidad en un campo de oportunidades para la creación de empleos, de pequeñas y medianas empresas que presten servicios. La promoción de la conexión entre oferta y demanda es uno de los puntos

débiles de los procesos de búsqueda de la inclusión laboral, por la invisibilidad, por la exclusión, por el estigma, y por ello, constituye un elemento fundamental del soporte de dicha estrategia.

En esta idea, la estrategia española sobre discapacidad pone el acento en un elemento que debe ser considerado: la relación entre universidades, empresas e investigación, para la reducción de los costos de bienes y servicios para estos colectivos, principalmente aquellas personas que pueden superar los obstáculos gracias a la implicación de las tecnologías de la información y la comunicación, las TIC.

América Latina

Costa Rica: Programa de hogares comunitarios

Nombre: Programas Hogares Comunitarios

País: Costa Rica

Entidad responsable: Instituto Mixto de Ayuda Social

Periodo de vigencia: 1991 a la fecha

En qué consiste

El programa fue creado en 1991 y tuvo como referencia el modelo colombiano de “madres comunitarias”. Su objetivo es promover la creación de microempresas especializadas en cuidado infantil, constituidas por madres de familia que puedan brindar ese servicio a un número reducido de menores en sus respectivos domicilios.

Los Hogares Comunitarios brindan atención integral de los niños menores de siete años en riesgo social. Se convierten en ejes del desarrollo de las comunidades, organizando redes locales interinstitucionales de apoyo en beneficio de la niñez necesitada; generando nuevas fuentes de empleo para las madres comunitarias y sus familias, y promoviendo el conocimiento de técnicas para elevar el desarrollo de la población infantil y hacer el seguimiento.

Los Hogares Comunitarios cuentan con la ayuda del Estado y de organismos internacionales. Cada madre comunitaria seleccionada recibe en su casa

a 10 menores en un horario de lunes a viernes de 6 a.m. a 6 p.m. Estas madres comunitarias cuidan, alimentan, educan y, sobre todo, le brindan afecto a las niñas y a los niños. Los padres de familia deben pagar una cuota mínima por la atención que se le brinda a sus hijas o hijos. El Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de Asignaciones Familiares le prestan apoyo a los Hogares Comunitarios, así como algunos alimentos básicos para que los infantes reciban una dieta balanceada. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, promueve la dotación básica de una serie de artículos para el bienestar de la niña y del niño, tales como: vajillas, sillas, mesas, utensilios de cocina, material educativo y otros que, a la vez, facilitan la labor de la madre. También apoyan los procesos de capacitación e investigación del programa, junto con organismos no gubernamentales y con profesionales especialistas en cada uno de los campos.

Los grupos comunales organizados supervisan y apoyan a la madre cuidadora y canalizan hacia los Hogares comunitarios todos los recursos materiales. Asimismo involucran a los padres y a las madres de familia o a los responsables de la niña o niño.

Metodología: Previa identificación de los sectores necesitados de atención, la Dirección y Equipo Técnico del Programa o las organizaciones comunitarias solicitan al Instituto Mixto de Ayuda Social el establecimiento de un Hogar Comunitario en la localidad. Con participación comunitaria, el Equipo Técnico elabora un perfil que establece modos de vida, ocupaciones, número de menores de siete años, situación de las familias, familias candidatas para Hogar Comunitario, recursos y formas de organización. Elegidas las familias, se capacita a las madres, suministrándoles dotación para el funcionamiento del Hogar, con capacidad para atender de ocho a 10 niñas y niños. Los padres de familia apoyan con una cuota semanal por el cuidado de sus criaturas, algunos alimentos para complementar la dieta, artículos de aseo, medicamentos para los pequeños enfermos y materiales didácticos. Colaboran también con mínimo cuatro horas de trabajo comunitario por semana para el Hogar y se comprometen a cumplir con los horarios de retiro de los infantes. La supervisora o supervisor, representante de la asociación de padres, realiza visitas periódicas; en tanto que el comité de padres apoya el buen funcionamiento del Hogar.

Las instituciones brindan asesoría en salud, educación y organización. Como ya se dijo, los Hogares funcionan 12 horas al día (de seis a seis), con pausas para las meriendas y el almuerzo y cambios entre actividades pedagógicas, recreativas y de juego. El organismo central que define fuentes de financiación, programas, políticas, ejecución, evaluación y relaciones interinstitucionales es la Comisión Técnica Interinstitucional, que coordinan a nivel regional y local los Centros de Acción Social, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales colaboradoras.

Capacitación: Se brinda capacitación inicial y permanente a las madres comunitarias, padres de familia, supervisores y grupos comunales con recursos comunitarios e interinstitucionales. La capacitación básica de las microempresas versa sobre: autoestima (autovaloración de la persona y de su trabajo), cómo asegurar el desarrollo infantil en sus diversas áreas, según los intereses y necesidades de las distintas edades, salud, nutrición y administración microempresarial (administración del Hogar comunitario, cálculo de costos de atención por niña o niño, control de materiales, dinero, alimentación y cómo conocer su porcentaje).

Materiales: Dentro de las acciones del proyecto se producen materiales didácticos y documentos de lectura dirigidos a madres comunitarias, líderes, padres usuarios, comités de apoyo y asociaciones vecinales.

El Programa ha cobrado arraigo entre la población, comprometiendo a las organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales e instituciones estatales en la priorización de atenciones a la niñez preescolar. Ha logrado desarrollar importantes recursos humanos, materiales, organizativos y financieros que ayudan a su sustentabilidad.

Las principales dificultades que presenta este programa son: la inestabilidad del personal, los procedimientos administrativos y las formas de comunicación rígidas que dificultan su flexibilidad. Aún no se visualiza a nivel nacional que en el Programa están involucrados el sector público, privado y la sociedad civil. No existe participación efectiva de la población civil en la planeación, ejecución y seguimiento de éste y otros proyectos sociales.

Nota crítica

Como se ha dicho anteriormente, existen diferentes maneras de enfrentar, desde las políticas públicas, el tema del cuidado y de la conciliación de la vida familiar y personal, así como de los asuntos referidos a la corresponsabilidad entre mujeres y hombres. Asimismo, no todas las medidas son políticas integrales, ni están planteadas con una mirada estratégica, ni siquiera tienen todos los mismos objetivos, ni la misma propuesta ideológica ni en cuanto a las convicciones políticas sobre el papel de las mujeres en la sociedad. En este sentido, esta experiencia costarricense, como dice el proyecto, inspirado en los hogares comunitarios colombianos (experiencia que se comentará más adelante), tiene como objetivo a corto plazo generar empleo para mujeres en espacios considerados “tradicionalmente” femeninos: el cuidado de las personas dependientes. En este sentido, es posible que estas acciones de cuidado acaben sosteniendo el modelo tradicional de división sexual del trabajo: ellas cuidan, ellos no.

Lo interesante para tomar en cuenta en esta experiencia es el paso de mujeres que cuidan sin remuneración a mujeres que reciben un pago por ello, y que se convierten en microempresarias, gestionando su propio empleo. Esto las dota de autonomía y promueve la agencia.

Chile: Programa Chile Crece Contigo

Nombre: Chile Crece Contigo

País: Chile

Entidad responsable: Sistema de Protección a la infancia (La Ley 20.379 crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza Chile Crece Contigo)

Periodo de vigencia: 2006 a la fecha

En qué consiste

Tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todas las niñas, niños y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así

como focalizando apoyos especiales a quienes presentan alguna vulnerabilidad mayor: “a cada quien según sus necesidades”.

Forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social (Ley 20.379) y está en línea con los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar, en 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

En el entendido de que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales, Chile Crece Contigo consiste en la articulación intersectorial de iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia, a modo de generar una red de apoyo para el adecuado desarrollo de las niñas y los niños hasta los cuatro o cinco años de edad (primera infancia).

De esta manera, a cada menor se le estará brindando apoyo simultáneo en las distintas áreas que se conjugan en su desarrollo: salud, educación preescolar, condiciones familiares, condiciones de su barrio y comunidad, entre otros. Esto es lo que se llama integralidad de la protección social.

Su objetivo principal es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de las criaturas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición o prekínder.

El programa eje o programa de acceso al subsistema Chile crece contigo es el Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial, creado por la red asistencial de salud pública, dirigido a toda la población infantil que se atiende en el sistema público de salud.

Se ejecuta desde el Ministerio de Salud, a través de sus 29 Servicios de Salud y consiste en una oferta de apoyo intensivo al control, vigilancia y promoción de la salud de la primera infancia, desde la gestación hasta que los cuatro años de edad.

Las acciones que este programa realiza, complementarias a aquellas regulares del programa de control de salud de la gestación y del control de la niña y el niño, están contenidas en un catálogo de prestaciones que se acuerda anualmente con el Ministerio de Salud, y se agregan al control regular de salud, ya sea como acción nueva o bien asegurando cobertura universal para algunas acciones que se hacían sólo para una parte de la población objetivo (gestantes, niñas o niños).

Nota crítica

Aunque el Programa tiene unas intenciones claras (ayudar a cada niña o niño según su necesidad), su instrumentación se ha inclinado hacia una cierta meritocracia, es decir, todo se reduce a saber hacer uso de las oportunidades que se le ofrecen. En este sentido, se dejan de lado conceptos tan profundos como *capital social* o *capital cultural* (Bourdieu), que existen con el individuo y son indisolubles de su condición. No son iguales las oportunidades para una niña/o cuyo capital cultural es importante, que para una criatura que carece de ello. Se puede decir que se intenta velar por las oportunidades igualitarias de niñas y niños, enfocándose en aspectos familiares. No basta con apoyarlos en educación y salud para un óptimo desarrollo desde la infancia, porque al salir de este seguimiento que hace el programa, la realidad saldrá a flote y las niñas y niños se verán enfrentando a un sinfín de desigualdades.

Argentina: Ley 26061 de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes

Nombre: Ley 26061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes

País: Argentina

Entidad responsable: Presidencia de la Nación

Periodo de vigencia: A partir de 2005

En qué consiste

En su artículo 4, la ley referida estipula:

Políticas públicas. Las políticas públicas de la niñez y adolescencia se elaborarán de acuerdo a las siguientes pautas:

- Fortalecimiento del rol de la familia en la observancia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;

- Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
- Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
- Promoción de redes intersectoriales locales; organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Siguiendo las directrices marcadas por esta Ley, existen dos programas nacionales de gran envergadura:

Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años. Desarrollado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, establece los lineamientos para la atención integral del desarrollo de infantes de cero a cuatro años, teniendo en consideración su marco familiar y comunitario, considerando prioritarias la integración social, institucional y territorial de las acciones de gobierno, que propicien las condiciones para la promoción del Desarrollo Infantil Temprano, a partir de la construcción de entornos inclusivos, y protectores de los derechos de niñas y niños.

Plan Nacional para la Primera Infancia Creciendo Juntos. Se instrumenta desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con los Ministerios de Educación y Salud, en conjunto con los gobiernos municipales y las mesas de gestión que se organizan en cada centro de desarrollo infantil. Se trata de la puesta en común e integración de políticas socioeducativas, sanitarias y de infraestructura social en los ámbitos nacional, provincial y municipal, con participación familiar y comunitaria, que tienen como objetivo la promoción y el acompañamiento del proceso de crecimiento y desarrollo integral de la niñez entre los cero y cuatro años. Puede actuar en diversos planos: desde la construcción, refacción y mejoras en edificios y equipamiento de cientos de centros de desarrollo infantil hasta el fortalecimiento de los recursos humanos y de gestión de los mismos.

La garantía de la protección de los derechos a la educación, la estimulación temprana, el esparcimiento y la alimentación están presentes formalmente en todos los programas.

Por ejemplo, el programa Creciendo Juntos propone una mirada integral que busca ampliar la cobertura de atención con una concepción socioeducativa al conjunto de la población de cero a tres años que hoy no se encuentra cubierta por ninguna instancia. No obstante, el goce efectivo de los derechos se ve limitado por la cobertura todavía insuficiente, por los déficits en términos de infraestructura, equipamiento y por las condiciones laborales precarias y desiguales de las personas que trabajan prestando el servicio.

La legislación que regula la contratación laboral en Argentina se circunscribe, con respecto al cuidado, a la protección a la madre trabajadora en el régimen laboral, fundamentalmente en el período de gestación, alumbramiento y lactancia. Además, se observa un conjunto de disposiciones que se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres y casi nunca a los de los varones. De esta forma, y para el caso de los trabajadores varones, estas disposiciones parten del supuesto de que existe una mujer que cubrirá las necesidades de cuidado de los hijos.

En la misma dirección, este supuesto se encuentra implícito en todos los beneficios que se otorgan: licencias por enfermedad, acceso a guarderías, período de excedencia (extensión de la licencia por maternidad durante un lapso que puede ser de tres o de seis meses sin goce de sueldo). Por ejemplo, los plazos de excedencia no se computan como tiempo de servicio, al tratarse de una opción “voluntaria” para la trabajadora, y la maternidad aparece como una cuestión que le compete a la mujer individualmente sin que se prevea el pago de una asignación familiar para ello. Por otra parte, no existe la posibilidad de que el período de excedencia sea tomado por el padre, lo que permitiría a la pareja resolver cuál es el ingreso del que eventualmente podrían prescindir. Al padre únicamente le corresponde una licencia de dos días corridos por nacimiento del hijo, que se considera “licencia especial” (Ley 20.744, Ley de Contratos de Trabajo, artículo 158) (ELA, 2009; Pautassi *et al.*, 2004).

Argentina: Ley 26844: régimen especial de contratos de trabajo para personal de casas particulares

Nombre: Ley 26.844 Régimen especial de contrato de trabajo para personal de casas particulares

País: Argentina

Entidad responsable: Presidencia de la nación

Periodo de vigencia: A partir de 2013

En qué consiste

Esta ley, sancionada en 2013, incluye reformas importantes dirigidas a saldar una deuda histórica de discriminación hacia las mujeres ocupadas en este sector.

1. El nuevo régimen ampara al personal de casas particulares, otorgándoles en gran medida los mismos derechos que al resto de las y los trabajadores asalariados formales, aunque no las integra a las disposiciones de la Ley de Contratos de Trabajo.
2. La modalidad de contrato, que no estaba establecida, ahora está pautada según lo establece la Ley de Contratos de Trabajo: puede ser por plazo indeterminado, plazo fijo, eventual o a tiempo parcial.
3. La jornada laboral no podrá ser mayor a las ocho horas diarias ni a las 48 semanales, con derecho a un descanso de 35 horas corridas por semana, a partir del sábado a las 13 horas.
4. Las personas trabajadoras podrán tener cobertura de seguro por riesgos del trabajo.
5. Las horas extra se abonarán con 50% de recargo si se trata de días comunes y con 100% para sábados después de las 13, domingos o feriados.
6. En los casos de despido sin causa, el personal gozará de una indemnización igual a la que recibe el resto de las personas trabajadoras, de un mes de salario por cada año de antigüedad.

7. El personal de casas particulares tendrá derecho a vacaciones pagadas, que serán de 14 días hasta los cinco años de antigüedad, de 21 días hasta los 10 años de antigüedad, de 28 días entre los 10 y los 20 años y hasta de 35 días después de los 20 años de antigüedad.
8. En caso de enfermedad, el empleador deberá pagar esa licencia, que puede ser de hasta tres meses, si la persona trabajadora tiene menos de cinco años de antigüedad, y de hasta seis si supera esa cantidad.
9. El personal podrán gozar de licencias pagadas por nacimiento de un hijo (variable según se trate de la madre o el padre), matrimonio, muerte de un familiar o para rendir exámenes de estudios.
10. La licencia por embarazo será igual que la del resto de las trabajadoras. Queda prohibido el despido durante el embarazo.

Nota crítica

La visibilización del trabajo doméstico, el respeto a los derechos de las personas que prestan servicio en el ámbito privado (doméstico), el reconocimiento del hogar como un espacio de contratación, generador de derechos y responsabilidades son parte de los resultados de esta Ley. Enmarcadas en la propia historia de las luchas sociales en Argentina, surgidas al amparo de Eva Perón, las acciones derivadas de esta Ley están dirigidas a proteger laboralmente, proveer de derechos y limitar las obligaciones de un sector muy amplio de la sociedad y de un nivel altísimo de vulnerabilidad.

Esta Ley, de manera resumida, consta de dos partes: por un lado, el reconocimiento de los derechos y la limitación de las obligaciones, y por otro, el control, por parte de la entidad responsable de la recaudación impositiva y del sistema de protección social de los aportes (cuota económica) que el empleador/a debe pagar mensualmente por el hecho de la contratación.

Argentina: Tarjeta para trabajadoras de casas particulares

Nombre: Tarjeta para trabajadoras de casas particulares

País: Argentina

Entidad responsable: Presidencia de la nación. Gestionada por la Administración Federal de Ingresos Públicos

Año de instrumentación: 2014

En qué consiste

La tarjeta magnética para personal de servicio doméstico registra todos los datos vinculados a la relación laboral tanto del empleado como del empleador: el tipo de servicio, historial laboral, sueldo, lugar de prestación de tareas, categoría y horario.

También funciona como tarjeta para transporte público (SUBE), vigente en todo el país, permitiendo al personal doméstico viajar con una tarifa diferencial, al igual que los jubilados, veteranos de guerra, beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y del programa Jefes de Hogar (40% menos).

Esta tarjeta de registro está relacionada con la Ley 26.844 Régimen especial de contrato de trabajo para personal de casas particulares, descrita líneas atrás.

Nota crítica

Esta tarjeta es la materialización de los derechos adquiridos: a través de ella, la empleada del hogar puede comprobar el historial de pagos por parte del empleador, el salario, los datos principales, además de servir como identificación (en tanto persona trabajadora y, por tanto, sujeto de derechos laborales) y para descuento de los servicios de transporte. Pasar de la invisibilidad al reconocimiento de sujetos legales tiene que ver con la adquisición de un cierto grado en el estatus de ciudadanía. Tanto la Ley descrita en el punto anterior como esta tarjeta tienen como principales beneficiarias a las mujeres empleadas de hogar, que son prácticamente 85% de las personas que trabajan en el ámbito doméstico.

Uruguay: Sistema Nacional de Cuidados

Nombre: Sistema Nacional de Cuidados

País: Uruguay

Entidad responsable: Ministerio de Desarrollo Social, con la participación de los ministerios de Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Economía y Finanzas, así como de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

Año de instrumentación: 2010

En qué consiste

La construcción de un sistema de cuidados tiene como propósito: “Contribuir al bienestar de las personas que requieren de cuidados y de las cuidadoras (sobre todo mujeres) mediante el pleno ejercicio de su derecho a dar, recibir cuidados y a autocuidarse”.

A fin de comprender el alcance y los límites de este Sistema Nacional de Cuidados, cabe mencionar que se consideran dentro de los cuidados los quehaceres domésticos y la atención que se brinda a personas dependientes (infantes, personas con discapacidad, ancianos y enfermos), para lo cual se definieron tres grupos de población: niñas y niños de cero a 12 años (en tramos cero a tres años y de cuatro a 12), personas adultas mayores de 65 años (en tramos de 65 a 79 años y de 80 en adelante) y personas con discapacidad que necesitan ayuda para sus tareas cotidianas.

El Sistema Nacional de Cuidados se compone de las prestaciones que otorgan el sistema educativo y de cuidado infantil, el sistema de salud, el sistema de seguridad social y las políticas asistenciales.

1. Servicios y prestaciones para la población infantil

- a. Servicios de cuidado infantil de cero a tres años

Para las niñas y los niños de cero a tres años la mayor cobertura pública de servicios de cuidado infantil la constituyen los Centros de Atención a la Infancia y la Familia, que focalizan su oferta a los sectores de menores recursos. Además están los centros infantiles (o centros de primera infancia) INAU, que atienden a párvulos de cero a cuatro años; el programa Nuestros Niños, de la Intendencia Municipal de Montevideo, y los jardines públicos de la Administración Nacional de Educación Pública.

b. Educación inicial y primaria de cuatro a 12 años

La educación inicial depende del Consejo de Educación Primaria y está dirigida a párvulos de tres a cinco años en diferentes modalidades institucionales: jardines de infantes comunes, jardines de infantes asistenciales, jardines de infantes de ciclo inicial, grupos familísticos y clases jardineras. los jardines de infantes de ciclo inicial integran la educación inicial y los dos primeros años de primaria (para niñas y niños de tres a siete años). las clases jardineras están en las escuelas comunes, donde hay grupos para cuatro y cinco años.

Por su parte, la educación primaria atiende a la población de seis a 13 años y se organiza bajo las siguientes modalidades: común urbana y común rural, tiempo completo y contexto sociocultural crítico. La concurrencia es obligatoria a partir de los cuatro años.

Las Escuelas de Contexto Sociocultural Crítico y las Escuelas de Tiempo Completo están dirigidas a niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad social. En el caso de las primeras, que funcionan en jornadas de cuatro horas diarias, se incorporó el Programa Maestros Comunitarios para brindar mayor tiempo pedagógico a los alumnos y alumnas y trabajar con las familias y la comunidad. El Programa Maestros Comunitarios busca atender a infantes con bajo rendimiento escolar, con problemas de asistencia, repetidores, desertores y quienes estando en edad escolar no han ingresado al sistema formal.

Por su parte, las Colonias de Vacaciones de Primaria son instituciones dirigidas a la atención de alumnas y alumnos provenientes de las escuelas públicas del país, que participan de pasantías con una duración de 15 días y

que tienen como objetivo brindar formación educativa, recreativa y de uso formativo del tiempo libre. Existen tres Colonias de Vacaciones que atienden a aproximadamente 2240 estudiantes al año. Existe un sistema de transporte escolar (público).

- c. Otros servicios para el cuidado de niñas y niños de cuatro a 12 años
Existen otros servicios que contribuyen con el cuidado infantil fuera del horario escolar: Club de Niños, cuya modalidad más difundida es cogestionada entre el INAU y organizaciones de la sociedad civil, pero también hay centros que dependen directamente del Instituto. En estos clubes, dirigidos a infantes en condiciones de vulnerabilidad social, se desarrollan actividades socioeducativas, de promoción del aprendizaje, de recreación, deportivas y culturales. Trabajan en coordinación con los centros educativos formales de la zona de referencia, funcionan a nivel nacional y brindan varias prestaciones, entre ellas alimentación. El programa no tiene un criterio de distinción socioeconómica en el acceso, pero es necesario que las niñas y los niños asistan a la escuela en cualquiera de sus modalidades.
- d. Prestaciones en especie: alimentación para población infantil de cero a 12 años
Existen diversas maneras en que el Estado contribuye con la alimentación de la población infantil en situación de riesgo social o nutricional, siendo el más amplio el Programa de Alimentación Escolar, que se brinda en los comedores escolares de educación inicial y primaria. Dicho programa entrega almuerzos, desayunos y meriendas, además de hacer huertas orgánicas y censos de talla, entre otros.
- e. Salud pública
La atención pública de salud está a cargo de la ASSE, que desarrolla programas de atención integral para niñas y niños de cero a 11 años, diferenciados en el primer nivel de atención. Para acceder a los servicios se debe contar con el carné de asistencia de salud pública, que establece tres categorías: atención gratuita, bonificado 1 y bonificado 2, definido por el ingreso y el número de integrantes del núcleo familiar. También son beneficiarios de la

ASSE las y los hijos de trabajadores formales que acceden al Fondo Nacional de Salud y eligen atenderse en esta institución.

Asimismo, existen los Servicios Materno Infantiles del BPS que brindan atención integral a mujeres embarazadas y niñas/os beneficiarios de asignaciones familiares contributivas. El servicio está compuesto por varios programas: programa materno infantil, programa de la unidad de perinatología, programa madres adolescentes y programa de especialidades y malformaciones, que ofrecen asistencia médica, alimentos y medicamentos.

El Programa Madres Adolescentes tiene como objetivo contribuir a la inserción laboral de madres adolescentes de ingresos bajos con hijos que están siendo atendidos en los Centros Materno Infantiles del BPS. Ofrece un sistema de apoyo económico y social con el fin de cubrir los costos que implican las capacitaciones (locomoción, materiales de estudio, cuidados del hijo, apoyo docente y situaciones imprevistas, entre otros).

f. Asignaciones familiares contributivas y asignaciones familiares del Plan de Equidad (de cero a 18 años)

La asignación familiar contributiva es una prestación económica brindada por el BPS destinada a complementar los ingresos familiares del hogar de trabajadores y trabajadoras dependientes con menores a su cargo. Se otorga una vez comprobado el embarazo y varía según los ingresos del hogar. La asignación familiar del Plan de Equidad tiene por objetivo complementar los ingresos familiares de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo. Es una prestación monetaria mensual a embarazadas (prenatal), niñas, niños y adolescentes menores de 18 años y el monto es diferencial según el número de menores que integren el hogar que cumple con las condiciones de elegibilidad y el nivel educativo que estén cursando.

g. Exención fiscal en el impuesto a las retribuciones de las personas físicas

Como no todas las personas pagan el impuesto a las retribuciones de las personas físicas, estas deducciones benefician sólo a un grupo de la población contribuyente: se podrán deducir gastos de educación, alimentación, vivienda y salud de menores de edad a cargo del contribuyente.

h. Licencias laborales que contribuyen al cuidado infantil

Las licencias laborales que permiten la conciliación entre el empleo y las responsabilidades familiares vinculadas al cuidado infantil se limitan al período de maternidad y paternidad. El beneficio de maternidad lo perciben las asalariadas públicas y privadas que contribuyen a la seguridad social. Las asalariadas del sector público gozan de una licencia por maternidad de 13 semanas y las del sector privado, de 12, períodos inferiores a la recomendación 191, de 18 semanas, que establece la Organización Internacional del Trabajo. Durante ese lapso reciben el subsidio por maternidad y luego tienen el beneficio de lactancia, que, para las trabajadoras del sector privado se limita a dos medias horas diarias y en el caso del sector público, a media jornada. La extensión del período de lactancia en la práctica se aplica hasta los seis meses de edad de la criatura, aunque podría ampliarse según indicación médica.

Las licencias por paternidad hasta el año 2008 sólo existían para el sector público, que desde 1989 preveía tres días hábiles (ley 16.104) y que en diciembre de 2005 se ampliaron a 10 días hábiles (ley 17.930). A fines de 2008 se aprobó la licencia por paternidad para el sector privado, de tres días corridos, asumiendo el costo de la licencia el empleador.

2. Servicios y prestaciones para adultos mayores

Los servicios que tradicionalmente ha brindado el Estado para los adultos mayores son los de salud, las prestaciones de la seguridad social y algunas residencias y hogares de ancianos.

a. Salud pública

La atención de salud a personas adultas mayores se brinda en hospitales y centros de salud de la ASSE de todo el país, donde se implementan programas como envejecimiento saludable, nutrición, inmunización y prevención de enfermedades. Los servicios de salud están dirigidos a personas de 65 años y más que cuenten con el carné de asistencia de salud pública, el que establece tres categorías: atención gratuita, bonificado 1 y bonificado 2, definido por el ingreso e integrantes núcleo familiar.

b. Prestaciones monetarias

Las otorgan el Banco de Previsión Social y otras instituciones (cajas paraestatales) que regulan la seguridad social de algunos grupos específicos de la población (fuerzas armadas, bancarios, notarios y otros profesionales). Son: jubilación común, jubilación por edad avanzada, pensión por vejez (para personas con escasos recursos y que no reciben otra prestación) y pensión de sobrevivencia.

c. Prestaciones en especie: alimentación

El Instituto Nacional de Alimentación brinda cobertura a las personas adultas mayores por medio del Programa Nacional de Complementación Alimentaria para Pensionistas a la Vejez y por Discapacidad, que consiste en un complemento alimenticio a los ingresos percibidos por pensión a la vejez.

d. Vivienda

Con respecto a la vivienda existe un programa del Banco de Previsión Social que busca mejorar la situación habitacional y calidad de vida de las personas jubiladas y pensionistas de menores recursos, otorgándoles viviendas construidas por el Ministerio responsable. También se entregan otras soluciones habitacionales que contemplan las necesidades de las personas mayores beneficiarias y las posibilidades inmobiliarias que ofrece cada localidad del país. Éstas comprenden subsidios de alquiler y cupos-camas en hogares de ancianos.

3. Servicios y prestaciones para personas con discapacidad

La matriz estatal brinda servicios y prestaciones a las personas con discapacidad y se limita a los servicios tradicionales de salud, educación, prestaciones de la seguridad social y, desde 1990, se desarrollan programas de formación para facilitar el acceso al empleo así como estrategias para incentivar su contratación en el Estado.

a. Servicios de educación y cuidado para niñas y niños con discapacidad

Escuelas Especiales de la Administración Nacional de Educación Pública (de cinco a 15 años). El programa promueve la educación mediante dos modalidades: escuelas especiales y talleres protegidos y ocupacionales. La población beneficiaria son infantes y adolescentes con discapacidades motrices,

intelectuales, sensoriales o trastornos severos de conducta. El diseño del programa es central y tiene cobertura nacional.

b. Servicios de salud pública

En la ASSE existe el Programa Serenar (Seguimiento de Recién Nacidos de Alto Riesgo), que apunta a mejorar –en todas las instituciones de salud pública del país– la prevención, detección y atención temprana de discapacidades en niñas y niños nacidos en situación de riesgo en su desarrollo neurocognitivo.

c. Prestaciones monetarias por discapacidad

Para los niños y adolescentes con discapacidad existe asignación familiar doble para los beneficiarios de la asignación familiar contributiva. Se mantienen los topes de ingreso para los trabajadores dependientes que deben ser inferiores a 10 BPC (Base de prestaciones y contribuciones). Tienen derecho a la asignación de por vida, salvo que perciban pensión por invalidez, en cuyo caso si el beneficiario estudia, se mantiene hasta cumplir los 15 años.

d. Prestaciones en especie: canastas

Por una parte, existe el Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos, que tiene por objetivo contribuir a mejorar la situación alimentaria nutricional de personas con enfermedades crónicas en tratamiento, cuya situación socioeconómica es desfavorable, mediante la entrega mensual de un complemento alimentario.

Nota crítica

Uno de los puntos fuertes de este sistema integral de cuidado es previo a la existencia del propio sistema y se refiere al intenso proceso de debate que se impulsó a nivel nacional. El Debate sobre el Sistema Nacional de Cuidados fue una experiencia de amplia convocatoria y participación ciudadana en todo el país. La asistencia fue masiva, los participantes provenían de ámbitos distintos: usuarios, familiares, integrantes de organizaciones no gubernamentales, representantes de organizaciones sociales, técnicos y profesionales, académicos, autoridades de algunos sectores públicos, etcétera.

La realización de este amplio debate otorgó a la construcción del sistema uruguayo de cuidados una autoridad moral que ha permitido que, aun con errores y carencias, el programa sea considerado como algo propio. Sin duda, el proceso de Debate sobre el Sistema Nacional de Cuidados ha sido una experiencia importante y valiosa en términos de sensibilización de amplios sectores de población y de legitimación de la iniciativa de construir una política integral de cuidados.

Otro de los elementos centrales de este sistema es la intención política, de hondo calado ideológico, de reconocer el derecho a ser cuidado, sea cual sea el grado de vulnerabilidad o dependencia en el que se encuentre la persona. Esto por sí mismo ya le otorga, por parte del Estado, un reconocimiento y una mirada de ciudadanía. Cuando no se reconocen los cuidados como parte de los derechos de ciudadanía, el Estado tiende a jugar un rol sustitutivo a las familias. Aparece solamente en aquellos casos en los que la persona no puede garantizar el acceso por sus propios recursos, fallan las redes sociales o no se dispone de ingresos. Por ello, los cuidados forman parte de las políticas destinadas a evitar o paliar situaciones de exclusión social y pobreza.

La proliferación de medidas y servicios dispersos y fragmentados son típicos de los sistemas en los que no existen derechos universales y en los que amplias capas de la población viven en situación de exclusión. Hablar de un derecho al cuidado supone hacerlo en el sentido de un derecho propio y universal de toda la ciudadanía, desde la doble faceta de ciudadanas/os que precisan cuidados y que cuidan.

Articular un derecho al cuidado supone poner fin al rol sustitutorio a las familias que tiende a jugar el Estado y eliminar los cuidados de las políticas centradas en colectivos. Para que el derecho al cuidado pueda ser un derecho, se reconozca y ejercite en condiciones de igualdad, tiene que ser universal. Si bien la implementación de un derecho al cuidado exigirá la puesta en marcha progresiva de prestaciones y servicios de calidad, que paulatinamente tiendan a cubrir al conjunto de la población, el derecho al cuidado es incompatible con políticas específicas en torno a las necesidades de cuidado.

Colombia: Hogares Comunitarios de Bienestar

Nombre: Programa Hogares Comunitarios de Bienestar

País: Colombia

Entidad responsable: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Periodo de vigencia: A partir de 1980

En qué consiste

Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) quizá sea, junto con Familias en Acción, el programa social más reconocido por la población colombiana. Como ningún otro programa social del país, el de HCB cubre hoy casi todo el territorio nacional (tiene presencia en 1089 de los 1103 municipios) y beneficia a más de un millón de infantes menores de cinco años, pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad, situados en zonas marginadas de centros urbanos y zonas rurales.

El HCB nació en la década de 1980 como un esfuerzo conjunto del Estado y la comunidad para proveer cuidado a niñas y niños de familias vulnerables y garantizar su desarrollo físico, cognitivo y emocional, al tiempo que se fomentaba la participación laboral femenina.

El funcionamiento del programa está a cargo de las familias de los niños beneficiarios, las cuales se organizan en asociaciones de padres de familia, que “celebran contratos con el ICBF y administran los recursos asignados por el Estado para el programa”. En la versión tradicional del programa, el hogar comunitario familiar, la atención se brinda en las casas de las “madres comunitarias”, en su mayoría mujeres pertenecientes a la misma comunidad que reciben diariamente en su vivienda entre 12 y 14 infantes de cero a cinco años de edad, cinco días a la semana.

Las madres comunitarias reciben del ICBF una beca, cuyo monto varía de acuerdo con el número de niños atendidos y el tiempo dedicado (medio tiempo o tiempo completo). De esta forma, la comunidad, en corresponsabilidad con el Estado, brinda a las y los niños atendidos cuidado, afecto, educación inicial y

alimentación que cumple entre 65% y 70% de las recomendaciones de energía y nutrientes diarios en la jornada de tiempo completo y entre 50% y 55% en la jornada de medio tiempo.

Asimismo, el ICBF, por medio de sus centros zonales, debe hacer un seguimiento estricto al estado nutricional de la población beneficiaria y promover la vacunación completa y la vinculación de la familia al sistema de salud. Además, mediante capacitación a las madres comunitarias, el programa debe ofrecer acompañamiento y charlas educativas a las madres y padres de los menores para mejorar las prácticas de crianza, de modo que se reconozca a los menores como sujetos de derechos, se promueva su buen trato y prevalezca la armonía en las relaciones familiares.

Son dos las modalidades de atención que brinda el programa HCB a las niñas y los niños en situación vulnerable: los hogares de Familia Mujer e Infancia y los Hogares Comunitarios de Bienestar tradicionales.

Hogares Comunitarios de Bienestar de Familia, Mujer e Infancia. Opera en la casa de un agente educativo comunitario o en un espacio de la comunidad para atender entre 12 y 15 familias con mujeres gestantes, madres lactantes y niñas y niños menores de dos años. El programa opera 11 meses en el año, en los cuales se realiza la intervención con las familias en los componentes de formación y complementación alimentaria. En el componente de formación se desarrollan sesiones educativas grupales y visitas domiciliarias, 80 horas al mes. La complementación alimentaria consiste en la entrega mensual de un paquete alimentario o ración preparada que suministre como mínimo 25% de las recomendaciones nutricionales (calorías y proteínas) de la población objetivo de la modalidad.

Hogares Comunitarios de Bienestar tradicionales. Cubre a niñas y niños entre los cero y cuatro años de edad, inclusive, mediante las siguientes formas de atención:

- *Hogares Comunitarios Familiares.* Este servicio se presta en las viviendas de las madres comunitarias quienes, previamente capacitadas, se responsabili-

zan del cuidado y atención de un grupo de entre 12 a 14 infantes. Funcionan en jornadas de cuatro a ocho horas, cinco días a la semana.

- *Hogares Comunitarios Grupales.* Agrupa dos o más Hogares Comunitarios Familiares, en una misma planta física. El número de hogares agrupados depende de la capacidad instalada en la infraestructura y del cumplimiento de estándares del ICBF. Funcionan en jornadas de cuatro a ocho horas, cinco días a la semana.
- *Hogares Comunitarios Múltiples.* Al igual que los hogares comunitarios grupales, son una forma de atención que agrupa un determinado número de hogares familiares, de acuerdo con la capacidad instalada de la infraestructura; pero a diferencia de este, funcionan en infraestructura construida por el ICBF o adecuadas para tal fin. Funcionan en jornadas de ocho horas, cinco días a la semana y también en jornadas alternas, mañana y tarde, cinco días a la semana.
- *Hogares Comunitarios Múltiples Empresariales.* Son una forma de atención que se presta en un lugar especialmente adecuado por una empresa privada, para niñas y niños desde los seis meses hasta los cuatro años y 11 meses de edad, hijas/os del personal de más bajos ingresos. Funcionan de acuerdo con la jornada laboral de la empresa, previa coordinación con el ICBF, cinco días a la semana.
- *Jardines Sociales.* Es la forma de atención más calificada de atención a la infancia desde los seis meses hasta los cuatro años y 11 meses de edad, que agrupa hasta 32 Hogares Comunitarios Familiares (entre 100 y 300 niños). Operan en un sitio construido especialmente para este fin, el cual cumple con los mayores estándares de calidad en infraestructura. Funcionan en jornadas de ocho horas, cinco días a la semana y también en jornadas alternas, mañana y tarde.

Nota crítica

Este modelo combina dos elementos que resultan particularmente relevantes para esta investigación: empleo para mujeres y servicios de cuidado. Si a esto se

agrega que el servicio, en casi todos los modelos, se lleva a cabo en espacios comunitarios, hogares familiares, espacios de la empresa, es decir, en espacios que se encuentran de alguna u otra manera a disposición de las y los usuarios y en los que no hay que invertir casi en infraestructura, parece un prototipo bastante adecuado para seguir.

Sin embargo, hay que poner atención en algunos de sus aspectos esenciales. En primer lugar, como ya se ha visto anteriormente, el modelo de mujer cuidadora no sólo sigue intacto sino que se potencia. Las mujeres reciben una beca para cuidar a otros niños (al no ser un salario, no genera derechos). El número de menores por mujer cuidadora parece excesivo, sobre todo considerando las edades (cero a cinco años), lo que irá necesariamente en desmedro de la calidad del cuidado otorgado. Si uno de los objetivos de este modelo, tal como dice, es la atención, cuidado y desarrollo de habilidades motrices y cognitivas de las criaturas, resulta poco probable que se cumpla. Hay capacitación prevista, pero las cuidadoras sólo tienen como experiencia la propia en tanto cuidadoras de su progenie, lo que no garantiza de ninguna manera habilidades específicas de educación y desarrollo infantil. Aunque la idea intenta ser integral y atender a todo el espectro de niñas y niños en situación de vulnerabilidad, puede resultar poco eficaz. Otro aspecto que merece la pena de ser valorado es que este sistema se utiliza también como control de las condiciones de nutrición y sanitarias (seguimiento del calendario de vacunación, por ejemplo).

Si se trazara un esquema que explique la propuesta –dejando de lado los aspectos de género relacionados con la división sexual del trabajo que ya se mencionaron más arriba–, daría un modelo bastante completo. Sin embargo, su instrumentación es compleja por la cantidad de actores sociales y comunitarios implicados en la puesta en marcha: mujeres, familias, niñas y niños, empresas, trabajadoras/es, sanidad, bienestar social, empleo.

Cuba: Programa Integral de Atención en Salud del Adulto Mayor

Nombre: Programa Integral de Atención en Salud del Adulto Mayor

País: Cuba

Entidad responsable: Ministerio de Salud Pública

Periodo de vigencia: a partir de 2006

En qué consiste

En 1996 se creó el Programa Integral de Atención en Salud del Adulto Mayor, como forma de abordar los principales problemas que afectan a la población, y en especial al grupo de edad avanzada. Este programa cuenta con tres subprogramas: atención comunitaria, atención institucional y atención hospitalaria. Cubre a 100% de la población adulta mayor del país y se financia completamente con presupuesto estatal.

A su vez, el subprograma de atención comunitaria se divide en dos componentes. En el primero, denominado de atención primaria, el equipo permanece en la comunidad y realiza una vigilancia continua y ambulatoria de la población con el objeto de mantener a las personas de edad en su comunidad el mayor tiempo posible. La atención primaria incluye, entre otros servicios, un diagnóstico del estado de salud de los adultos mayores, dirigido a evaluar la morbilidad, el nivel funcional, el estado nutricional, la salud bucal, entre otros indicadores. El segundo componente de la atención comunitaria, ofrecido por un equipo multidisciplinario de atención gerontológica que garantiza la atención integral de la personas de edad en riesgo, brinda asistencia médica especializada mediante un sistema de evaluación geriátrica, coordina las respuestas institucionales que pueden satisfacer las necesidades de las personas de edad atendidas y apoya al médico de la familia en el sistema de atención primaria en salud y a la comunidad en el desarrollo de hábitos saludables. El subprograma de atención comunitaria se complementa con otros servicios, como los Círculos de Abuelos, que reúnen a 43.7% de la población adulta mayor del país, y el Programa de Atención al Anciano Solo, cuya cobertura alcanza al 71.2% del total de población adulta mayor que vive en hogares unipersonales.

Los objetivos generales del programa son:

- Mejorar la salud de la población de 60 años y más y aumentar la vida activa, mediante el tratamiento preventivo, curativo y rehabilitador de este grupo.
- Crear una modalidad de atención gerontológica comunitaria que contribuya a resolver necesidades socioeconómicas, psicológicas y biomédicas de los ancianos a este nivel.

Sus objetivos específicos son:

- Promover cambios hacia estilos de vida, hábitos y costumbres que favorezcan la salud.
- Prevenir o retardar la aparición de enfermedades y de las discapacidades que éstas pudieran conllevar en su evolución.
- Garantizar la atención integral, escalonada, oportuna y eficaz a este grupo de edad.
- Garantizar la rehabilitación de los adultos mayores a través de la rehabilitación de base comunitaria.
- Estimular la participación comunitaria en la identificación y búsqueda de soluciones a los problemas del adulto mayor.
- Desarrollar la formación y capacitación de los recursos humanos especializados y los propios de la comunidad, que garanticen la calidad de las vías no formales de atención y la integración activa de éstas a la comunidad.
- Desarrollar investigaciones que identifiquen la morbilidad, mortalidad, letalidad, discapacidades, intervenciones comunitarias y otras unidades.

El modelo sanitario y social de Cuba coloca a este país en otro nivel, difícilmente comparable con los demás. Aunque resulta un modelo difícilmente replicable por su alcance (abarca a 100% de la población adulta mayor de Cuba) y el contexto en el que esta protección o atención se brinda (sobre una población que en su totalidad tiene o ha tenido acceso a recursos sanitarios y educativos), cabe destacar algunos elementos del programa que pueden resultar relevantes. El programa de atención al adulto mayor involucra a todas las personas adultas

mayores de este país, y está financiado totalmente con presupuesto estatal. Los recursos médicos, sanitarios y educativos se ponen al servicio de la atención adulta mayor y del proceso de envejecimiento, con el fin de mejorar la calidad de vida de este importante sector de la sociedad.

La idea de este programa es sacar a la mayor parte posible de personas adultas mayores que estén en instituciones públicas y devolverlas a su hogar con sus familias, y de esa manera reducir el peso de su carga al Estado y distribuirlo o redistribuirlo con las familias. Se dice familias, pero se entiende mujeres, que los cuiden. Estas mujeres y estos hombres mayores en pleno proceso de envejecimiento reciben atención especializada, tanto de cuidados como médica, pero también de otra diversidad de servicios que podrían perfectamente (no en el caso cubano, pero sí en el de México), generar posibilidades u oportunidades de empleo o de creación de emprendimientos: limpieza, preparación de alimentos, lavado de ropa. O logística: comida, vivienda, hospedaje, centros culturales, casas de día para ancianos; o bien uso del tiempo libre: como danza, teatro, literatura, aulas para personas adultas, etcétera.

Glosario

Análisis de género: Modelo teórico que analiza, describe e interpreta el sistema de relaciones que establecen mujeres y hombres como resultado de la construcción cultural de las diferencias sexuales.

Atención a personas dependientes: Prestación de asistencia a la infancia, personas jóvenes, enfermas, de edad avanzada y con discapacidad que dependen de otra persona.

Conciliación de la vida laboral, familiar y personal: Participación equilibrada de mujeres y hombres en el mercado de trabajo. Para ello es imprescindible la incorporación de sistemas de permisos por maternidad, parentales y familiares, y de recursos para el cuidado de la infancia y personas dependientes.

Es una estrategia que permite la construcción de un entorno social y laboral donde las personas, cualquiera sea su sexo, puedan articular la actividad laboral, las responsabilidades familiares domésticas y el desarrollo de otras facetas de su vida.

Corresponsabilidad: En relación con la conciliación, se habla de corresponsabilidad de mujeres y hombres a la hora de compartir responsabilidades en el ámbito familiar y doméstico. También son corresponsables los agentes sociales y económicos, que son un factor clave en el desarrollo de políticas, programas y medidas dirigidas a conseguir la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres y la conciliación de la vida familiar, personal y laboral.

Cuidado informal: Se denominan cuidados informales al conjunto de tareas realizadas por personas, en 85% mujeres, cuyo objetivo es el cuidado de otras personas con dependencias o discapacidades permanentes.

Cuidadoras informales: Colectivo cada vez más numeroso, constituido principalmente por mujeres, que realiza una tarea necesaria (entre 5% y 10% de los mayores de 65 años tienen limitaciones de autocuidado y movilidad), poco visible y poco reconocida socialmente.

Dependencia: Imposibilidad o dificultad duradera de realizar por sí misma/o y sin ayuda las actividades de la vida cotidiana y de participación en la vida social.

Género: Concepto que hace referencia a diferencias sociales producto de las construcciones culturales (por oposición a las biológicas) entre mujeres y hombres y que señalan aquello que “es propio” de los hombres (lo masculino) y aquello que es propio de las mujeres (lo femenino); han sido aprendidas, son susceptibles de cambiar con el tiempo y son diferentes en cada cultura.

Horario flexible: Fórmulas de jornada laboral que ofrecen una gama de posibilidades en cuanto a horas trabajadas, turnos, horarios.

Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres: Significa garantizar, a través de políticas públicas, que mujeres y hombres puedan participar en distintas esferas (económicas, políticas, participación social, toma de decisiones...) y actividades (educación, capacitación, empleo...) sobre bases de igualdad.

Igualdad sustantiva: Ausencia real de barreras que limitan las oportunidades de una persona en función de su sexo.

Que las mujeres no encuentren limitaciones en su recorrido vital y profesional que los hombres no tienen.

Permiso parental: Derecho individual, y en principio no transferible, de to-

das las personas trabajadoras, cualquiera sea su sexo, a ausentarse del trabajo por motivos de nacimiento o adopción de una hija o un hijo.

Permiso por maternidad: Licencia a la que tiene derecho una mujer antes y después del parto, por un tiempo ininterrumpido determinado por la Ley y las prácticas estatales.

Permiso por paternidad: Licencia de duración determinada a la que tiene derecho el padre por nacimiento de una hija o un hijo.

Personas dependientes: Niñas y niños, personas mayores, personas con alguna discapacidad, personas enfermas.

Responsabilidades familiares: Responsabilidades y compromisos que tienen mujeres y hombres que se derivan de la atención y el cuidado de la vida en general y de las personas dependientes en particular.

Roles de género: Papeles sociales atribuidos a mujeres y hombres como “propios de su sexo”, mediando la construcción social del género. Tienen que ver con la atribución de capacidades, valores, funciones. Habilidades y tareas en función de estereotipos de género. Son construidos cultural e históricamente y son modificables.

Sexismo: Mecanismo por el cual se conceden privilegios o se practica discriminación contra una persona por razón de su pertenencia a un sexo, entorpeciendo el desarrollo de sus capacidades o habilidades humanas.

Sexo: Características biológicas que distinguen al hombre de la mujer determinadas por la presencia de ciertos rasgos genéticos (cromosomas XX y XY) en el cuerpo humano. Se refiere exclusivamente al ámbito de lo biológico y natural (mujer/hombre).

Bibliografía

- Aguirre, R. (2014) *La construcción del sistema de cuidados de Uruguay. En busca de consensos para una protección social igualitaria*, Serie Políticas Sociales N° 192. Chile, CEPAL.
- Calderón Magaña, Coral (coord.) (2013). *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas*. Chile, CEPAL.

- Comisión para la Igualdad de Género del Ayuntamiento de Reikiavik (2012). *En las alegrías y en las penas. Hombres islandeses de permiso por paternidad*, Madrid, ppiina (Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción). Disponible en: <<http://www.um.es/estructura/unidades/u-igualdad/intranet/docs/paternidad-islandeses.pdf>>.
- Etchebehere, G. (Consultora) (2011). *Sistema de cuidados 2011*. Documento base para el debate (borrador). Uruguay, Grupo de Trabajo de Sistema de Cuidados.
- Gherardi, N.; Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2012). *De eso no se habla: el cuidado en la agenda pública. Estudios de opinión sobre la organización del cuidado*, 1ª edición. Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- González Ramírez, J.L. y Durán, M. (2012). Evaluar para mejorar: el caso del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. *Revista Desarrollo y Sociedad* num 69. Bogotá, Universidad de los Andes.
- González, M.J. y Jurado-Guerrero, T. (2009) “¿Cuándo se implican los hombres en las tareas domésticas? Un análisis de la Encuesta de Empleo del Tiempo” en *Panorama social*, num. 10. Madrid, Funcas.
- Grabino Etorena, V. (2010). “Cada cual atiende lo suyo: una mirada al campo de la organización social del cuidado en Uruguay” en *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, núm. 6. Buenos Aires, Programa en Ciencias Sociales del UNGS-IDES.
- Jurado-Guerrero, T. (2007). Trabajo, familia y Estado: Francia ¿un modelo a seguir?, en Carbonero Gamundi, M.A. y Levin, S. (Eds.). *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Buenos Aires, Homo Sapiens ediciones.
- Jurado-Guerrero, T. y Naldini, M. (1996). “Is the south so different? Italian and Spanish families in a comparative perspective” en *South European Society and Politics*, vol. 1, núm. 3.
- Martínez Herrero, M.J. (2008). *La política familiar en Suecia: ¿un modelo de igualdad?*. Ponencia para las XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao, España.
- (2009). “El modelo sueco de los cuidados de la infancia y sus consecuencias sobre las mujeres” en *Revista de Economía Crítica*, núm. 8. Disponible en: <http://www.revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n8/1_modelo_sueco.pdf>.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). *Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020*. Madrid, Real Patronato sobre Discapacidad. Disponible en: <http://www.riicotec.org/InterPresent1/groups/imsero/documents/binario/estrategia_discap_2012-2020.pdf>.

- Montaño Virreira, S.; Calderón Magaña, C. (2010). *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, CEPAL.
- Provoste Fernández, P. (2012). *Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho y de las políticas*, Serie Mujer y Desarrollo, 120. Santiago de Chile, CEPAL.
- Rico, M. (Coord.) (2011). *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*, serie Seminarios y conferencias, n° 66. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7022/1/S1100468_es.pdf>.
- Rivero Recuenco, A. (Dir.) (2008). *De la conciliación a la corresponsabilidad: buenas prácticas y recomendaciones*. Colección observatorio, 10. Madrid, Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.
- Salvador, S. (2007). *Estudio comparativo de la economía de cuidado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*, Red Internacional de Género y Comercio, Capítulo Latinoamericano. Disponible en: <<http://www.generoycomercio.org/areas/investigacion/Salvador07.pdf>>.
- Zibecchi, C. (2014). *¿Cómo se cuida en Argentina? Definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas*. 1ª edición. Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

