

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL EN MATERIA DE CUIDADOS Y PERSONAS CUIDADORAS, A CARGO DE LA DIPUTADA IVONNE ARACELLY ORTEGA PACHECO, COORDINADORA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

La que suscribe, Diputada Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, Coordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXVI Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como 55, fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social en materia de cuidados y personas cuidadoras, con base a la siguiente:

Exposición de Motivos

Cada persona, a lo largo de su vida, requiere cuidados y, al mismo tiempo, tiene la capacidad o la responsabilidad de cuidar a otras personas. Desde la primera infancia hasta la vejez, pasando por situaciones de enfermedad, discapacidad o dependencia temporal, los cuidados constituyen una condición indispensable para garantizar la vida, el bienestar, la dignidad y el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Lejos de tratarse de una actividad exclusivamente privada o familiar, el cuidado representa una función social esencial que sostiene el desarrollo de las personas, las comunidades y la economía.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que los cuidados comprenden el conjunto de actividades indispensables para satisfacer las necesidades físicas, emocionales y afectivas de las personas, así como aquellas destinadas al mantenimiento cotidiano de los hogares y al bienestar de quienes los integran. Estas actividades incluyen, entre otras, la alimentación, la higiene, el acompañamiento, la atención a la salud, el apoyo para el aprendizaje, la contención emocional y la realización de tareas domésticas indispensables para la reproducción de la vida cotidiana.¹

Desde esta perspectiva, el cuidado no se limita a la atención de personas con algún grado de dependencia. Todas las personas requieren cuidados en diferentes momentos de su vida y, al mismo tiempo, forman parte de una compleja red de relaciones de interdependencia que hace posible el funcionamiento de la sociedad. Por ello, organismos internacionales como la CEPAL y ONU Mujeres han sostenido que el cuidado constituye un bien público indispensable para alcanzar sociedades más igualitarias, inclusivas y sostenibles.²

En el mismo sentido, las Naciones Unidas han reconocido que el trabajo de cuidados y de apoyo constituye uno de los pilares sobre los cuales descansan las economías, los sistemas de protección social y el bienestar colectivo. Con motivo del Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo, la Asamblea General destacó que el cuidado es una necesidad universal y un componente esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente aquellos

¹ Sobre el cuidado y las políticas de cuidado, disponible en <https://www.cepal.org/es/cuidado-politicas-cuidado>

² Promoción de políticas y sistemas integrales de cuidados, disponible en <https://lac.unwomen.org/es/promocion-de-politicas-y-sistemas-integrales-de-cuidados-alc>

relacionados con la igualdad de género, la reducción de las desigualdades, el trabajo decente, la salud, la educación y la erradicación de la pobreza.³

No obstante, de su enorme relevancia social y económica, el trabajo de cuidados ha permanecido históricamente invisibilizado. Gran parte de estas actividades se realizan de manera no remunerada dentro de los hogares y han sido consideradas tradicionalmente como obligaciones naturales de las mujeres, sin reconocer que constituyen un trabajo indispensable para el funcionamiento de la economía y para la reproducción cotidiana de la sociedad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha advertido que el trabajo de cuidados comprende tanto las actividades remuneradas como aquellas que se realizan sin contraprestación económica y que ambas forman parte del mundo del trabajo, pues generan valor social y económico, aun cuando este último no siempre sea reconocido por los mercados o reflejado en los indicadores tradicionales de producción.⁴ En consecuencia, la distribución desigual de estas responsabilidades limita las oportunidades de millones de personas, especialmente mujeres, para incorporarse plenamente al mercado laboral, continuar sus estudios, participar en la vida pública o desarrollar proyectos personales en condiciones de igualdad.

En México, esta realidad adquiere una especial relevancia. La transformación demográfica del país, caracterizada por el aumento de la esperanza de vida, el

³ Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo, disponible en <https://www.un.org/es/observances/care-and-support-day>

⁴ CEPAL y OIT llaman a los países de la región a aprobar normativas que amplíen los tiempos para el cuidado en América Latina y el Caribe, disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-oit-llaman-paises-la-region-aprobar-normativas-que-amplien-tiempos-cuidado-america>

crecimiento de la población adulta mayor, la prevalencia de enfermedades crónicas, el incremento en el número de personas que viven con alguna discapacidad y las necesidades permanentes de cuidado de niñas, niños y adolescentes, ha generado una creciente demanda de cuidados que continúa siendo atendida principalmente al interior de los hogares.

Sin embargo, la organización social de los cuidados continúa recayendo de manera desproporcionada sobre las familias y, dentro de ellas, sobre las mujeres. Esta distribución desigual no sólo profundiza las brechas de género, sino que también reproduce condiciones de pobreza, limita la autonomía económica (principalmente de mujeres) y reduce las posibilidades de desarrollo de quienes asumen estas responsabilidades de manera cotidiana.

Frente a este panorama, el reconocimiento de los cuidados como un componente de la política de desarrollo social representa una evolución, así como un avance para todas aquellas personas cuidadoras. Incorporar el enfoque de cuidados dentro de la Ley General de Desarrollo Social no implica crear nuevas instituciones ni anticipar la conformación de un Sistema Nacional de Cuidados; más bien significa, reconocer una realidad social que ya existe y orientar la política pública para que el diseño, implementación y evaluación de los programas de desarrollo social consideren las necesidades tanto de quienes requieren cuidados como de quienes los proporcionan.

Lo anterior es consistente con la agenda impulsada por Movimiento Ciudadano para fortalecer los derechos sociales, promover la igualdad sustantiva y construir políticas públicas centradas en las personas. Desde esta perspectiva, el cuidado deja de concebirse como una responsabilidad exclusivamente privada para

entenderse como una función social cuya adecuada atención exige acciones coordinadas del Estado, las familias, la comunidad, el sector privado y la sociedad en su conjunto, bajo un principio de corresponsabilidad que contribuya a reducir las desigualdades y ampliar las oportunidades de desarrollo para todas las personas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 58.3 millones de personas en México requieren algún tipo de cuidado, ya sea por encontrarse en la primera infancia, vivir con alguna discapacidad o limitación, presentar una enfermedad o formar parte de la población adulta mayor.⁵ Asimismo, 77.8 por ciento de los hogares del país reportó tener al menos una persona que necesita cuidados, lo que demuestra que esta actividad forma parte de la vida cotidiana de la gran mayoría de las familias mexicanas.

La misma encuesta revela que 31.7 millones de personas de quince años y más brindan cuidados a integrantes de su hogar o de otros hogares. De ellas, tres de cada cuatro son mujeres, quienes además destinan un mayor número de horas semanales a estas actividades que los hombres.⁶ Estas cifras reflejan que la organización social de los cuidados continúa sustentándose en una distribución profundamente desigual de las responsabilidades, basada en estereotipos de género que asignan a las mujeres la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados.

⁵ Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enasic/2022/default.html>

⁶ *Ibidem*

Esta realidad tiene efectos que trascienden el ámbito familiar, muchas mujeres enfrentan la necesidad de abandonar sus empleos, reducir sus jornadas laborales o renunciar a oportunidades de capacitación y desarrollo profesional para asumir responsabilidades de cuidado que gobierno y sociedad aún no distribuyen de manera corresponsable.

Los datos del INEGI muestran además que una proporción importante de mujeres que actualmente no participan en actividades económicas remuneradas manifiesta su deseo de incorporarse al mercado laboral; sin embargo, identifican como uno de los principales obstáculos la ausencia de alternativas para el cuidado de hijas, hijos, personas adultas mayores, personas enfermas o con discapacidad dentro de sus hogares. Ello evidencia que la desigual distribución del trabajo de cuidados constituye también una barrera para el ejercicio del derecho al trabajo y para la autonomía económica de las mujeres.

La dimensión económica de esta actividad confirma su enorme relevancia para el país. Conforme a la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México elaborada por el INEGI, el valor económico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representa una proporción significativa del Producto Interno Bruto nacional, superando incluso la contribución de diversos sectores productivos estratégicos. Además, las mujeres generan alrededor de tres cuartas partes de dicho valor económico, lo que pone de manifiesto que una parte sustancial de la riqueza social del país continúa

dependiendo de trabajo indispensable que permanece sin reconocimiento económico ni social.⁷

Actualmente existen algunos avances en materia de protección social dirigidos a diversos grupos de población, como las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, la niñez y otros sectores en situación de vulnerabilidad. No obstante, la política social aún presenta un área de oportunidad, al reconocer explícitamente que detrás de una gran parte de las personas beneficiarias de estas acciones existe una red de personas cuidadoras cuya labor resulta indispensable para que dichos apoyos cumplan efectivamente su finalidad.

Se debe reconocer una realidad ampliamente documentada y dotar a la Política Nacional de Desarrollo Social de herramientas que permitan diseñar, implementar y evaluar sus programas considerando las condiciones de quienes cuidan y de quienes requieren cuidados, promoviendo políticas públicas más eficaces, más igualitarias y acordes con la realidad social del país.

La presente iniciativa tiene por objeto incorporar de manera expresa el reconocimiento del trabajo de cuidados y de las personas cuidadoras dentro de la Ley General de Desarrollo Social, a fin de que la Política Nacional de Desarrollo Social considere el enfoque de cuidados como un elemento transversal en el diseño, implementación y evaluación de los programas, acciones y políticas dirigidas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales.

⁷ CUENTA SATÉLITE DEL TRABAJO NO REMUNERADO DE LOS HOGARES DE MÉXICO, (CSTNRHM) 2023, disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CSTNRHM/CSTNRHM2023.pdf>

Para ello, se propone incorporar el principio de corresponsabilidad en los cuidados como uno de los principios rectores de la política de desarrollo social; definir los conceptos de personas cuidadoras y trabajo de cuidados para dotar de certeza jurídica su aplicación; así como fortalecer la ley vigente para que las políticas de desarrollo social respondan de manera más efectiva a las necesidades de quienes requieren cuidados y de quienes los proporcionan, reconociendo una realidad social ampliamente documentada y promoviendo una actuación más coordinada, incluyente y equitativa por parte del Estado.

Con ello, se busca contribuir a la construcción de una política social más sensible a las desigualdades derivadas de la organización social de los cuidados, favorecer la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, fortalecer la protección de los grupos que requieren apoyos para el ejercicio pleno de sus derechos y sentar bases normativas que permitan avanzar, de manera gradual y dentro del marco constitucional vigente, hacia un modelo de desarrollo social que reconozca el valor económico, social y humano del cuidado como una condición indispensable para el bienestar colectivo.

A continuación, se agrega un cuadro comparativo de la propuesta de reforma:

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:	Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I. a XI. ... SIN CORRELATIVO	I. a XI. ... XII. Corresponsabilidad en los cuidados: Principio conforme al cual el Estado, las familias, la comunidad y el sector privado comparten la responsabilidad en la provisión, el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidados, atendiendo a la perspectiva de género, así como a la reducción de las desigualdades derivadas de su distribución desigual.
Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por: I. a XI. ... SIN CORRELATIVO	Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por: I. a XI. ... XII. Personas cuidadoras: Aquellas personas físicas que, de manera remunerada o no remunerada, realizan de forma habitual trabajo de cuidados en favor de integrantes de su familia, del hogar o de la comunidad; XIII. Trabajo de cuidados: Conjunto de actividades de atención, acompañamiento físico y emocional, así como sostenimiento cotidiano de personas que, por su edad, estado de salud o situación de discapacidad, requieren de la

	asistencia de otra persona para el ejercicio pleno de sus derechos, con independencia de que dichas actividades se realicen dentro o fuera del hogar y de que medie o no una remuneración.
Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.	Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones de cuidado y apoyo tendientes a disminuir su desventaja.
Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos: I. a VI. ...	Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos: I. a VI. ... VII. Reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado, promoviendo la corresponsabilidad entre el Estado, las familias, la comunidad y el sector privado, así como la consideración de las personas cuidadoras en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo social.
Artículo 19. La Política de Desarrollo Social está conformada por: I. a IX. ...	Artículo 19. La Política de Desarrollo Social está conformada por: I. a IX. ...

	Los programas que se refieren al presente artículo deberán incorporar la perspectiva de género, de derechos humanos y de cuidados en su diseño, implementación y evaluación, a fin de mejorar las condiciones de vida de las mujeres, eliminar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, reconociendo las necesidades específicas de las personas cuidadoras y de quienes reciben cuidados. ...
--	--

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL DE MATERIA DE CUIDADOS Y PERSONAS CUIDADORAS.

ÚNICO.- Se reforman el artículo 8; el artículo 19 y se adicionan una fracción XII al artículo 3; las fracciones XII y XIII al artículo 5 y una fracción VII al artículo 11, todos de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I. a XI. ...

XII. Corresponsabilidad en los cuidados: Principio conforme al cual el Estado, las familias, la comunidad y el sector privado comparten la responsabilidad en la provisión, el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidados, atendiendo a la perspectiva de género, así como a la reducción de las desigualdades derivadas de su distribución desigual.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. a XI. ...

XII. Personas cuidadoras: Aquellas personas físicas que, de manera remunerada o no remunerada, realizan de forma habitual trabajo de cuidados en favor de integrantes de su familia, del hogar o de la comunidad;

XIII. Trabajo de cuidados: Conjunto de actividades de atención, acompañamiento físico y emocional, así como sostenimiento cotidiano de personas que, por su edad, estado de salud o situación de discapacidad, requieren de la asistencia de otra persona para el ejercicio pleno de sus derechos, con independencia de que dichas actividades se realicen dentro o fuera del hogar y de que medie o no una remuneración.

Artículo 8. Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones **de cuidado** y **apoyo** tendientes a disminuir su desventaja.

Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

I. a VI. ...

VII. Reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado, promoviendo la corresponsabilidad entre el Estado, las familias, la comunidad y el sector privado, así como la consideración de las personas cuidadoras en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo social.

Artículo 19. La Política de Desarrollo Social está conformada por:

I. a IX. ...

Los programas que se refieren al presente artículo deberán incorporar la perspectiva de género, de derechos humanos y de cuidados en su diseño, implementación y evaluación, a fin de mejorar las condiciones de vida de las mujeres, eliminar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, reconociendo las necesidades específicas de las personas cuidadoras y de quienes reciben cuidados.

...

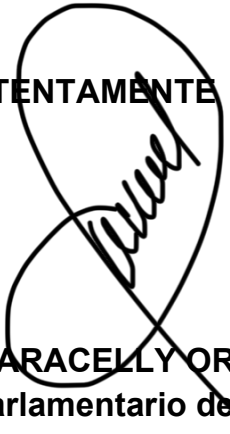
TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes en materia de desarrollo social deberán, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, realizar las adecuaciones administrativas necesarias

para incorporar el enfoque de cuidados previsto en este Decreto en el diseño, implementación y evaluación de los programas y acciones de desarrollo social, de manera gradual, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

ATENTAMENTE



DIPUTADA IVONNE ARACELLY ORTEGA PACHECO
Coordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
LXVI Legislatura.