



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

C. SEN. JOSÉ GERARDO RODOLFO FERNÁNDEZ NOROÑA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA
PRESENTE.

Quienes suscribimos **SENADORA MARTHA LUCÍA MÍCHER CAMARENA, SENADORA MINERVA CITLALLI HERNÁNDEZ MORA, SENADORA ERNESTINA GODOY RAMOS, Y EL SENADOR MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario Movimiento de Regeneración Nacional, pertenecientes a la LXVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS**, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La estructura actual de organización económica se apoya, entre otros, en el trabajo doméstico y de cuidados de las personas que integran las familias; y precisamente la sociedad mexicana se encuentra cimentada en ellos, los cuales tradicionalmente se han invisibilizado, por estar a cargo de las mujeres. Ellas son las responsables del trabajo no remunerado lo que genera una distribución desigual del poder, que tiene repercusiones en su acceso al mercado laboral, en ingresos diferenciados y en la imposibilidad de acceder a puestos importantes de decisión.

En México, los trabajos no remunerados recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres, las adolescentes y las niñas generando profundas desigualdades entre mujeres y hombres en el mercado laboral, en el uso del tiempo, limitando la posibilidad de las mujeres para incorporarse al mercado laboral, acceder a la educación y participar en la vida pública y política; asimismo, restringe su acceso a la cultura, el arte, el deporte, al ocio. Todo esto constituye una clara limitación a la autonomía de las mujeres y al desarrollo de sus capacidades.

La organización social de género en México y su consecuente organización económica, descansa de manera principal en la división sexual del trabajo que establece que las mujeres están adscritas al ámbito privado realizando trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. Mientras, que los hombres son adscritos por género al ámbito público, espacio de la participación social, política y cultural y del trabajo remunerado. Esa concepción de género dominante implica, por un lado, la obligatoriedad y exclusividad de los trabajos domésticos y de cuidados a las mujeres, independientemente de si realizan o no trabajo productivo remunerado. Por el otro, la devaluación de dichos trabajos que se consideran parte de la "naturaleza sexual" de las mujeres y las niñas y que son



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

ellas las que "deben" realizar estos trabajos de manera no remunerada. La asociación de estos trabajos con las mujeres y la feminidad, redundando en su invisibilización y ello contribuye de manera negativa en el agravamiento de las vulnerabilidades de las mujeres y las niñas.

Los mandatos culturales de género, establecen que las mujeres deben ser las únicas responsables del cuidado de hijas, hijos y de otras personas de sus familias que los necesiten como: madres, padres, suegras, suegros y demás personas que se incorporan a sus hogares. Así mismo, que las mujeres deben realizar las labores de limpieza, compra y preparación de alimentos, supervisión y apoyo en las actividades escolares de las hijas e hijos, entre otras. Al mismo tiempo, exime a los hombres de su involucramiento en la educación y cuidados de integrantes de las familias, así como de todas las labores domésticas.

Para las mujeres esta distribución de los trabajos de cuidados significa dobles y triples jornadas laborales: la del mercado productivo y la doméstica no reconocida, ni remunerada. Los mandatos que generan desigualdades entre mujeres y hombres son históricos y simbólicos, significando que se pueden cambiar, y que es necesario hacerlo.

Esta situación tiene un fuerte impacto en la vida de las mujeres y las niñas: ya sea en el acceso y permanencia de las niñas en los espacios educativos; en el acceso y permanencia de las mujeres los espacios educativos o laborales; en la desigualdad salarial y laboral y en los obstáculos que enfrentan para su participación en las esferas públicas y de toma de decisiones.

La desigualdad en las labores de cuidados crea un círculo vicioso de desigualdad económica y de género, que impide a las mujeres acceder a servicios de educación y salud, empleo digno y suficiente, participación política, contextos libres de violencia y, en general, medios y bienes que les permitan construir y disfrutar de vidas plenas y satisfactorias.

Es importante señalar que, en las últimas décadas, las mujeres se han incorporado de manera masiva al trabajo productivo, sea como parte de su realización personal o para cubrir las necesidades de los hogares; sin embargo, este ingreso de las mujeres al mercado laboral no ha ido acompañado por una descarga de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. Ni por el ingreso de los hombres a los espacios privados con la finalidad de corresponsabilizarse de dichos trabajos.

En México la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México (CSTNRHM), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en 2022 (fecha de la última elaboración) detalla que el valor económico de esas actividades reportó un monto de 7.2 billones de pesos, lo que equivale al 24.3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. La mayor parte de las labores domésticas y de cuidados fueron realizadas por las mujeres con el 74.8% del tiempo que los hogares



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

destinaron a estas actividades, lo cual corresponde a 73.6% si se habla en términos del valor económico.

De ese monto, las mujeres contribuyeron con 72 % y los hombres, con 28 por ciento. Con sus labores domésticas y de cuidados, las mujeres aportaron a sus hogares 2.6 veces más valor económico que los hombres.¹

El valor que generó el trabajo no remunerado de los hogares (TNRH) como porcentaje del PIB nacional fue superior al de actividades económicas, como la industria manufacturera, el comercio y los servicios educativos. Estos registraron una participación de 21.5, 19.6 y 3.4 %, respectivamente.

Por lo que es necesaria la creación de un Sistema Nacional de Cuidados que garantice el derecho humano al cuidado digno, así como la sostenibilidad de la vida humana, siendo un paso indispensable para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y la erradicación de los estereotipos y roles de género que son una de las causas de la violencia contra las mujeres.

Es importante señalar que, en las últimas décadas, las mujeres se han incorporado de manera masiva al trabajo productivo, sea como parte de su realización personal o para cubrir las necesidades de los hogares; sin embargo, este ingreso de las mujeres al mercado laboral no ha ido acompañado por una descarga de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados. Ni por el ingreso de los hombres a los espacios privados con la finalidad de corresponsabilizarse de dichos trabajos. Como ha señalado la Dra. María de los Ángeles Durán: “Las mujeres primero hemos accedido masivamente a la educación, después al empleo, pero el hueco que hemos dejado en/os cuidados no lo han ocupado los varones.”

Esta situación tiene un fuerte impacto en la vida de las mujeres y las niñas: ya sea en el acceso y permanencia de las niñas en los espacios educativos; en el acceso y permanencia de las mujeres los espacios educativos o laborales; en la desigualdad salarial y laboral y en los obstáculos que enfrentan para su participación en las esferas públicas y de toma de decisiones.

La desigualdad en las labores de cuidados crea un círculo vicioso de desigualdad económica y de género, que impide a las mujeres acceder a servicios de educación y salud, empleo digno y suficiente, participación política, contextos libres de violencia y, en general, medios y bienes que les permitan construir y disfrutar de vidas plenas y satisfactorias.

¹ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México. <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8609>. Consultada agosto 2024.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), reducir la desigualdad de género está estrechamente relacionado con reducir la desigualdad económica. Ello se debe a que la desigualdad de ingresos afecta más a las mujeres, ya que sus condiciones laborales son más precarias.

El funcionamiento de la economía global depende en gran medida del trabajo de cuidados no remunerados que llevan a cabo casi en su totalidad las mujeres. Las mujeres contribuyen a la economía de mercado mundial con mano de obra barata e incluso gratuita y, al mismo tiempo, apoyan a los Estados realizando el trabajo de cuidados que debería estar cubierto por el sector público.

En todo el mundo, las mujeres y las niñas en situación de pobreza asumen una parte desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado o mal remunerado, especialmente aquellas que, por pertenecer a determinados grupos, no solo sufren discriminación por razones de género, sino también de raza, etnia, nacionalidad o sexualidad. Las mujeres realizan más de tres cuartas partes del trabajo de cuidados no remunerado, y constituyen dos terceras partes de la mano de obra que se ocupa del trabajo de cuidados remunerado.

Las mujeres son quienes predominantemente proveen el cuidado en el hogar, quienes tienen más dificultades para la inserción a la economía formal, quienes tienen una esperanza de vida mayor y por tanto requerirán más cuidado, y sobre quienes hay expectativas sociales de roles asumidos sobre la responsabilidad de cuidar.

Por todo lo anterior, consideramos que una política de cuidados es solo un componente del conjunto de políticas públicas necesarias para tener un país menos desigual.

CONTEXTO SOCIAL DE LOS CUIDADOS COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA DE COVID-19.

El tema de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados ha sido central en la agenda feminista desde hace décadas. Pero la situación sanitaria provocada por el COVID-19 lo ha visibilizado de manera muy específica: las mujeres hemos tenido que sumar, a las dobles y triples cargas de trabajo que ya teníamos, las cargas de cuidado derivadas de la enfermedad; del cierre total de las escuelas y de la convivencia 24 horas en los hogares. Ello representó una sobreexplotación de los cuerpos y los tiempos de las mujeres y las niñas. Y, por ello, no es de extrañar que, tanto en México como en el mundo, la visibilización de esta sobreexplotación de las mujeres haya provocado una voluntad específica de los países para trabajar en la creación de sistemas de cuidados.

Aquellas que tenían trabajadoras domésticas o cuidadoras contratadas, no contaron con sus servicios. Por ello, las mujeres tuvieron que asumir, ante la evidente ausencia de los hombres, tanto el trabajo



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

remunerado como el no remunerado: tuvieron que ser maestras, enfermeras, limpiadoras, cocineras, cuidadoras, y además cumplir con las obligaciones del trabajo remunerado. No es de extrañar que una de las cuestiones que se escucharon a lo largo de la pandemia, es que las mujeres estaban agotadas y sobrecargadas de trabajo.

Por otro lado, esta terrible situación ha visibilizado, justamente, la cantidad de trabajos que requieren los hogares y las personas que los habitan, posicionando en un primerísimo plano quién los realiza y en qué condiciones. Es por ello que la CEPAL reconoció que unos de los mayores desafíos de la Región ha sido la reorganización social de los cuidados para alcanzar la plena corresponsabilidad entre el Estado, los mercados y las familias.

La mayor precariedad laboral de las mujeres se explica por los roles de género y las responsabilidades del cuidado asignadas a las mujeres. El cuidado es colectivo, sin embargo, las normas sociales de género atribuyen el rol del cuidado a las mujeres, lo cual perjudica su participación en el mercado laboral, incide en la brecha salarial y limita su acceso al empleo de calidad.

En esta crisis, se ha puesto en evidencia la importancia del trabajo de cuidados de las personas en los hogares y fuera de ellos y la necesidad de adoptar medidas para redistribuir esta carga entre el Estado, las empresas, la sociedad, las comunidades, las familias y entre mujeres y hombres. Para ello, es indispensable promover la corresponsabilidad, tanto en lo laboral como en lo doméstico.

La pandemia también agravó otros problemas estructurales del país: aumentó la cantidad de población que se encuentra viviendo en situación de pobreza y de pobreza extrema, e incrementó el trabajo informal, lo que significa no contar con certezas sobre el ingreso remunerador, ni tampoco seguridad social.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), atendiendo al periodo comprendido en que se vivió la crisis sanitaria en nuestro país entre 2018 y 2022, el porcentaje de la población en situación de pobreza multidimensional a nivel nacional pasó de 41.9% a 36.3%, en otras palabras, en 2022, 36 de cada 100 personas en México presentaban al menos una privación en sus derechos sociales y tenían un ingreso mensual por persona insuficiente para adquirir la canasta alimentaria, así como bienes y servicios necesarios; y la población en situación de pobreza multidimensional pasó de 51.9 a 46.8 millones de personas a nivel nacional entre 2018 y 2022.²

²CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf. Consultado Agosto 2024.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

DERECHO HUMANO AL CUIDADO

Definir qué es el cuidado ha sido una tarea compleja, ya que actualmente no existe una definición consensuada puesto que es un término polivalente sometido a grandes variaciones culturales³, tan solo el significado de la palabra cuidados en tres diferentes idiomas como el español, el inglés (*care*) y el francés (*soins*) hay diferencias que dificultan la comparación de resultados de estudios de la materia, *care* deriva del antiguo vocablo *caru*, y significa preocupación, protección o atención, también es sinónimo de precaución, y cuenta con versatilidad al unirse con otras palabras como *healthcare*, *childcare*, *intensive care*, *take care*, entre otros. Por su parte en francés, el término *soin* tiene múltiples usos, como *les soins* que hace referencia a la realización de tareas físicas concretas, como la enfermería.

Para que se pueda materializar que los Estados sean proveedores de cuidado es necesario clarificar el concepto de cuidado, puesto que, como ya se señaló con anterioridad está relacionado con la sanidad, la educación, los servicios sociales y los sistemas de pensiones. Como un intento de dicha conceptualización y particularización, en Uruguay⁴ se ha llevado el término “cuidado” a la cabecera de nuevas instituciones públicas con objetivos más integradores ambiciosos, transversales y universalistas que los que comprenden los servicios antes mencionados, en los llamados sistemas de cuidados.

El derecho al cuidado refiere a la prerrogativa de las personas a recibir cuidados, el cual es indispensable para satisfacer las necesidades de las personas, los cuales van desde la salud y la seguridad física, hasta el desarrollo de las habilidades cognitivas, físicas y emocionales, también es una responsabilidad social compartida, su práctica varía dependiendo de las etapas de la vida y las capacidades físicas y mentales de una persona.

De acuerdo al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el concepto de cuidados incluye tres grandes dimensiones interrelacionadas⁵, el cuidado directo de otras personas, el cual pueden ser niñas y niños, personas adultas mayores y personas con alguna enfermedad crónica o

³ El trabajo de cuidados: Una cuestión de Derechos Humanos y Políticas Públicas, https://sdi.unam.mx/suiev/wp-content/uploads/2021/03/LIBRO_CUIDADOSUNACUESTIONDEDERECHOSHUMANOSYPOLITICASPUBLICAS.pdf

⁴ *Ibid.*

⁵ Coord. Gallí, Paula, “El derecho al cuidado: conciliación familiar y laboral en las empresas”, UNICEF, 2020, página web: <https://www.unicef.org/argentina/media/10021/file/El%20Derecho%20al%20Cuidado:%20conciliaci%C3%B3n%20familiar%20y%20laboral%20en%20las%20empresas.pdf>



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

con algún grado de discapacidad; el autocuidado, que hace referencia al tiempo que cada persona le invierte a la salud y bienestar personal; y el cuidado indirecto, que refiere a las actividades necesarias para que el cuidado sea posible, como lo puede ser la disponibilidad de tiempo, dinero, servicios e infraestructura para realizar las tareas de cuidado.

Al tratar el tema del reconocimiento de un derecho, incluye la habilitación de la justiciabilidad del mismo derecho, en este caso en particular, en el caso de que haya un incumplimiento, insatisfacción o violación de una obligación jurídica se puede acudir ante una autoridad competente para imponer la inconformidad por medio de un recurso administrativo o jurisdiccional, al contemplar dicho componente, se está abordando también la necesidad de crear una estrategia comunicacional y de empoderamiento, así como habilitar las vías necesarias para su aplicación.

El trabajo de cuidado cumple la función de reproducir la fuerza de trabajo, una actividad esencial en la economía, permite que las trabajadoras y trabajadores realicen las actividades de un empleo en los ámbitos públicos que constituyen la fuerza laboral que permite el desarrollo de la economía, porque como se señaló con anterioridad, cumplen con las necesidades básicas para la vida, en palabras de la autora Corina Rodríguez Enríquez, *"la oferta de trabajo remunerado se regula gracias a la negociación dentro de los hogares destinada a distribuir el trabajo no remunerado para la reproducción"*⁶.

La académica Shahra Razavi, denominó *"diamante del cuidado"*, a los cuatro actores y agentes principales en la organización social del cuidado, el Estado, el mercado, los hogares y la comunidad, los cuales figurativamente forman un diamante que representa una distribución justa del cuidado, la cual se lograría al prestar mayor atención e inversión social y económica a las tareas de cuidados.

Otro término esencial para comprender las tareas de cuidado son las *"redes de cuidados"*, compuestas por las personas que dan cuidado, quienes lo reciben (personas cuidadoras y cuidadas), los actores institucionales, los marcos normativos, el sector privado y la participación comunitaria, alude a los múltiples encadenamientos no lineales y dinámicos que se dan entre los actores que participan en el cuidado, los escenarios donde suceden y las interrelaciones que establecen entre sí. Estas redes demuestran que la organización social de cuidado es injusta, puesto que las responsabilidades se encuentran desigualmente distribuidas, tanto entre mujeres y hombres, como en las responsabilidades entre hogares, el Estado y el sector privado.

⁶ Rodríguez, Corina, "Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad" Nueva Sociedad, 2015, página web: <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/#footnote-17>.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

La desigualdad referida, tiene como razón en los roles y estereotipos asignados por la sociedad a las mujeres y a los hombres, en los cuales las mujeres son asignadas y predispuestas a encargarse de la familia, el hogar y los cuidados de otras personas, mientras que los hombres son los responsables de proveer, esta división ha sido rota en los últimos años, sin embargo la inclusión de las mujeres en el mercado laboral ha actuado en desventaja para las mujeres, ya que estas al ingresar a los espacios públicos, que les da la posibilidad de contribuir a sostener económicamente a sus familias y a sí mismas, las tareas de cuidados no han sido distribuidas, puesto que las mujeres continúan, en casi la totalidad de los casos, siendo las responsables de las tareas domésticas y de cuidado, imponiendo cargas laborales extras, de manera que los hogares no son unidades armónicas.

Lo anterior tiene un impacto negativo en el desarrollo laboral y académico de las mujeres, representando un obstáculo al avance de otras luchas feministas, ya que a causa de la desigual repartición de tareas del hogar, las mujeres suelen tener una menor participación en las actividades laborales, encuentran dificultades para alcanzar puestos de decisión, privándoles de cargos que les otorguen mayores beneficios y privándoles el ejercicio pleno del autocuidado, lo que acarrea consecuencias físicas, mentales, sociales y laborales significativas.

A pesar de que se ha buscado promover el ingreso de las mujeres en los espacios laborales y públicos por medio de leyes que proponen medidas de conciliación trabajo-familia, en su mayoría van dirigidos exclusivamente a las mujeres trabajadoras, creando notorias desigualdades con los hombres, a quienes se les otorgan menores prestaciones, por ejemplo, un menor tiempo de permiso de paternidad o la falta de accesos a servicios de cuidado infantil. Ante esto, es importante destacar que la igualdad entre mujeres y hombres requiere la actuación de ambos sexos.

En el caso de las mujeres que no forman parte del mercado laboral, se entiende que dicha posición se basa en una elección personal entre trabajo y ocio (no trabajo), por lo que se resta valor a las tareas de cuidados, al no considerar las habilidades, tiempo y esfuerzo destinado a ellas, y por no obtener una remuneración económica a cambio de éstas. Se está frente de tareas asimétricas de género, e incluso dirigidas hacia personas en edades determinadas, y ya que son necesarias para satisfacer las necesidades humanas presuponen la calidad y disponibilidad permanente de las mujeres para realizarlas, no poniendo como un tema a discusión la distribución de las tareas, puesto que los hombres aún no asumen su rol en las tareas de cuidado, y lo asumen bajo una lógica de concesión o ayuda, y no como su derecho a cuidar que genera una efectiva distribución equitativa y socialmente compartida, dejando a las mujeres como las principales proveedoras de cuidado.

A pesar de que directamente no producen un sueldo monetario, las tareas de cuidado no remuneradas son productoras de un valor económico, es importante tener en consideración que estas actividades



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

son un trabajo, tal como lo reconocen diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho a un trabajo, conlleva una serie de derechos sociales para las personas trabajadoras, que les garantice una vida digna y decorosa, por medio de políticas e infraestructura que el Estado y la patronal debe de brindar, de en este sentido, como ya se señaló con anterioridad, la mayoría que atienden las necesidades de cuidado van dirigidas hacia mujeres, en su mayoría trabajadoras formales, lo que deja en desprotección a las trabajadoras informales, que si bien algunas, con apoyo de la protección social, pueden tener la posibilidad de asumir como responsabilidad propia dichos beneficios, como el del servicio médico o de guardería, no es una realidad para todos los casos, especialmente para las trabajadoras rurales que quedan completamente excluidas de estas prerrogativas.

El derecho al cuidado, tal como el resto de los derechos humanos, requiere ser interpretado y aplicado con base en los principios rectores de derechos humanos, es decir universalidad, indivisibilidad e interdependencia, por lo que es indispensable que se tenga claridad estatal y social en que la única condición para ejercerlo es ser una persona, desvinculado de cualquier otra condición.

En concordancia con lo anterior, la UNICEF⁷ recomienda que la promoción al acceso al cuidado se realice desde una perspectiva universal, es decir que se pueda ofrecer un abanico de opciones para los hogares, permitiendo que cada familia elija de manera flexible cuál es el mejor esquema de cuidado que responde a sus necesidades de cuidado específicas, teniendo como opciones las licencias de cuidados, el acceso a prestaciones de cuidados como guarderías y espacios de cuidado para personas con algún tipo de discapacidad o personas adultas mayores, o por medio de un sistema integral de cuidados, por lo que los Estados deben de ofrecer una amplia variedad de opciones accesibles y de calidad.

Con base en esto, es que se debe de crear el diseño de una agenda estratégica, la cual ya ha tenido favorables avances gracias a la unión política de los organismos especializados de las Naciones Unidas y los Estados Americanos con el movimiento feminista y la academia, que han tenido importantes logros a partir del reconocimiento del derecho a cuidados, el cual ha sido reconocidos en diversas conferencias, tratados internacionales y leyes de diversos países, el siguiente paso en dicha agenda consiste en pasar del reconocimiento a la implementación, a través del diseño de los pasos para implementar el ejercicio de los derechos de cada persona a cuidar, ser cuidada y al autocuidado.

⁷ *Ibidem*.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Desde la perspectiva de las mujeres, el Sistema Nacional de Cuidados debe considerar temas centrales como la conciliación de las responsabilidades como cuidadoras y su derecho a la autonomía económica; esto es, su derecho al trabajo y a contar con ingresos básicos para ellas y sus familias. No sólo el derecho a cuidar y ser cuidadas, sino el derecho fundamental sostenido por el feminismo, de autocuidarse. Redistribuir los trabajos de cuidados es fundamental para liberar el tiempo de las mujeres lo que impactará de manera positiva en el aumento de su participación en la fuerza de trabajo.

No podemos olvidar que el éxito de una ley y un Sistema Nacional de Cuidados y de las políticas que se implementen debe tener como objetivo principal ofrecer condiciones apropiadas para la conciliación, la corresponsabilidad y el acceso a servicios de cuidados al conjunto de la población, como acciones que potenciarán el empoderamiento de las mujeres y contribuirán al logro de la igualdad. En este contexto, tenemos que dejar de plantear el tema de los cuidados como un "problema de las mujeres" para verlo, como propone Amaia Orozco, como un tema de la sostenibilidad de la vida humana, que nos permitirá enfrentar de manera digna la realidad del envejecimiento de la población; la atención adecuada de niñas, niños y adolescentes; la atención especializada a las personas enfermas y con discapacidades, y a armonizar los tiempos laborales con los tiempos familiares y personales así como, abrir la posibilidad a nuevos nichos de creación de empleos en un contexto como el actual que se caracteriza por una contracción de los mercados laborales.

Para visibilizar los trabajos de cuidados, en 2013 la Organización Internacional del Trabajo cambió la definición de trabajo para señalar que⁸: trabajo comprende cualquier actividad llevada a cabo por personas de cualquier sexo y edad que producen bienes u otorgan servicios para el uso de otros o el uso propio.

Consecuentemente, se reconocen dos tipos de trabajo que se realizan en la economía:

- El trabajo que se realiza por una remuneración en el mercado laborales en el ámbito público,
y
- El trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que se realiza para el sostenimiento de la vida humana en el ámbito privado, dentro de los hogares.

Posteriormente, en 2018, la OIT⁹ definió que el trabajo de cuidados, consiste en actividades y relaciones requeridas para atender las necesidades físicas, psicológicas y emociona/es de las personas adultas, niñas, niños, jóvenes y mayores, frágiles y autónomos.

⁸ILO. Resolution 1: Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, adopted by the Nineteenth International Conference of Labour Statisticians. Octubre, 2013. Ginebra.

⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018), Trabajo de cuidado y empleo de cuidado para un futuro con trabajo decente, Ginebra.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

En esta misma línea de reconocimiento de los trabajos de cuidados, en la presente iniciativa se definen como, Son el conjunto de trabajo, actividades y emociones de reproducción de la vida cotidiana, es decir, aquellas que se realizan de manera reiterada para el sostenimiento de la vida diaria; incluye las actividades que se realizan dentro y fuera de los hogares para brindar bienestar físico, psico-emocional y social de todas las personas, principalmente quienes presentan mayores niveles de dependencia y carentes de autonomía con la finalidad de que logren vivir bien y desarrollen sus capacidades.

Los cuidados abarcan no sólo la dimensión material (actividades concretas), sino también la dimensión emocional que implican una serie de emociones y estados de ánimo que contribuyen al bienestar, desarrollo, buen vivir y sostenimiento de la vida de todas las personas, y principalmente de quienes presentan mayores niveles de dependencia.

Es importante que se agregue la dimensión emocional en el concepto y ampliar el bienestar a todas las personas, reconociendo que principalmente lo requieren quienes presentan mayores niveles de dependencia es un concepto de cuidados más integral e incluyente que contribuye a materializar las tres dimensiones de los cuidados: el derecho a cuidar, a ser cuidadas(os) y al autocuidado.

Se recomienda incluir en el derecho al cuidado el ser cuidado, el cuidar y el autocuidado para incluir a personas que lo brindan, que lo reciben y el autocuidado de quienes lo ejercen. La intención es recuperar los estándares y contenidos de derechos humanos producidos en los últimos años que incorporan estas tres vertientes el cuidar, el ser cuidado y el autocuidado. Ello coadyuvará a reconocer y garantizar los derechos de las personas que lo requieren y de quienes lo brindan y las prácticas de autocuidado.

La población de cada país o comunidad se organiza de maneras diversas, ya sea de forma espontánea o planificada, para realizar los trabajos de cuidados indispensables para el sostenimiento de la vida. Son trabajos necesarios en la vida cotidiana, ya que todas las personas los requerimos en diferentes cantidades y en diferentes momentos del ciclo de vida. Así, el concepto de organización social del cuidado se refiere a la manera en que interrelacionadamente las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen cuidado¹⁰.

En México, estos trabajos no remunerados recaen de manera desproporcionada sobre las mujeres y las niñas generando profundas desigualdades entre mujeres y hombres en el mercado laboral, en el uso del tiempo, limitando la posibilidad de las mujeres para incorporarse al mercado laboral, acceder

¹⁰ Rodríguez, Corina. Economía del cuidado y desigualdad en América Latina: Avances recientes y desafíos pendientes en Carrasco, Cristina y Carmen Díaz Corral (ed.). Economía Feminista, 2019 Desafíos, propuestas y alianzas. Buenos Aires.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

a la educación y participar en la vida pública y política; asimismo, restringe su acceso a la cultura, el arte, el deporte, al ocio. Todo esto constituye una clara limitación a la autonomía de las mujeres y al desarrollo de sus capacidades.

A nivel mundial se estima que las mujeres dedican al trabajo de cuidados no remunerado 12,500 millones de horas diarias. Oxfam¹¹ ha calculado que tan solo el trabajo de cuidados no remunerado que realizan las mujeres aporta a la economía un valor añadido de, al menos, 10,8 billones de dólares anuales, una cifra que triplica la aportación de la poderosa industria de la tecnología.

En México, la Cuenta Satélite del Trabajo Doméstico de los hogares, señala que:

En 2022, el valor económico de las labores domésticas y de cuidados que realiza la población de 12 años y más reportó un monto de 7.2 billones de pesos a precios vigentes. Esta suma equivale a 24.3 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. De ese monto, las mujeres contribuyeron con 72 % y los hombres, con 28 por ciento. Con sus labores domésticas y de cuidados, las mujeres aportaron a sus hogares 2.6 veces más valor económico que los hombres.

El valor que generó el trabajo no remunerado de los hogares (TNRH) como porcentaje del PIB nacional fue superior al de actividades económicas, como la industria manufacturera, el comercio y los servicios educativos.

Estos registraron una participación de 21.5, 19.6 y 3.4 %, respectivamente. En 2022, la población que realizó el trabajo no remunerado de los hogares se compuso mayoritariamente por mujeres, con 52.8 por ciento. Los hombres participaron con 47.2 por ciento. Al medir este trabajo en número de horas y en valor económico, las mujeres aportaron casi tres cuartas partes del total de esta actividad.¹²

Por su parte, la Encuesta del Uso del Tiempo (ENUT, 2019)¹³, señala que el trabajo remunerado es el que se realiza en el mercado laboral para obtener ingresos, mientras que el trabajo no remunerado consiste en las actividades tanto de trabajo de cuidado directo, como indirecto (trabajo doméstico).

¹¹ Véase: <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/el-valor-del-trabajo-no-remunerado-de-las-mujeres-triplica-el-gasto-en-tecnología-a-nivel-mundial>

¹² INEGI. Véase. Comunicado de Prensa. Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México (CSTNRHM) 2022 (inegi.org.mx)
<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSTNRHM/CSTNRHM2022.pdf>

¹³ INEGI. Véase: <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/default.html#:~:text=La%20ENUT%202019%20tiene%20como%20objetivo%20proporcionar%20informaci%C3%B3n,y%20m%C3%A1s%20de%20%C3%A1reas%20urbanas%20C%20rurales%20e%20ind%C3%ADgenas.>



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

La distribución porcentual del tiempo total de trabajo a la semana de la población de 12 años y más, por tipo de trabajo es la siguiente: el 49.4 por ciento del tiempo se dedica al trabajo no

Las mujeres son quienes predominantemente proveen el cuidado en el hogar, quienes tienen más dificultades para la inserción a la economía formal, quienes tienen una esperanza de vida mayor y por tanto requerirán más cuidado, y sobre quienes hay expectativas sociales de roles asumidos sobre la responsabilidad de cuidar.

Para diversas teóricas entre las que destaca Kalpana Kochhar¹⁴ la desigualdad en la realización de los trabajos de cuidados, no solo priva a las mujeres de oportunidades económicas. También representa un costo para la sociedad, que se manifiesta en una menor productividad y en una pérdida de crecimiento económico. Es así que una asignación más equitativa del trabajo no remunerado no solo beneficiaría a las mujeres, sino que también se traduciría en fuerzas laborales más eficientes y en economías más sólidas.

Un elemento fundamental a tomar en cuenta con respecto a la distribución de los trabajos de cuidados es que no sólo generan grandes desigualdades entre mujeres y hombres, sino que también conllevan un fuerte contenido de clase social, de condición étnica y de estatus generacional, impactando también en las desigualdades entre las mismas mujeres.

En países como México, con una fuerte polarización en la distribución del ingreso, es frecuente encontrar la mercantilización del trabajo de cuidados. Si bien la necesidad de cuidados no cambia necesariamente por el ingreso, sí cambia la forma en que esas necesidades pueden ser cubiertas. La desigualdad de ingreso en el país hace que los hogares más pobres no tengan la posibilidad de acceder a servicios de cuidado y tengan, por tanto, que proveerlos directamente.

La posibilidad de acceder a servicios de cuidado remunerados y el costo de oportunidad de proveerlos sin pago directamente en el hogar está asociada al ingreso familiar. En hogares de ingresos altos, las mujeres tienen la posibilidad de trasladar esta carga de trabajos a otras mujeres de ingresos bajos y mayor condición de vulnerabilidad, a cambio de una retribución, convirtiéndose así en trabajo de cuidados remunerado.

Dadas sus características relacionadas con el orden de género, es un trabajo con altas tasas de informalidad, ausencia de derechos y sueldos precarios. Por ello, es prioritario que el trabajo de cuidados remunerados que se realiza en los hogares se convierta en trabajo formal para que las

¹⁴ <https://lb.lli1-diakiQoafondo.imf.orJ/?p=12101>



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

personas trabajadoras del hogar, que son mayoritariamente mujeres, cuenten con salarios dignos, profesionalización de las tareas y condiciones laborales adecuadas basadas en la formación y en grados de especialización.

ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO A NIVEL INTERNACIONAL

El 2 de julio de 2021, en el marco del Foro Generación Igualdad de París, durante el Panel de Alto Nivel "WEE Care: Construyendo una economía con igualdad de género", el Gobierno de México, a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), junto con ONU Mujeres, crearon la Alianza Global por los Cuidados, la cual tiene el objetivo de asumir y promover compromisos, acciones concretas, financiación y colaboración alrededor de los cuidados, para reducir las desigualdades y promover una cultura de transformación garantizando el reconocimiento, reducción y redistribución de los cuidados entre todos los actores corresponsables, así como la representación y remuneración de las personas proveedoras de cuidados¹⁵.

La Alianza busca promover el reconocimiento del cuidado como un derecho humano, un bien público y un pilar de la protección social, y fue creada bajo el contexto de la Pandemia por COVID-19, siendo la economía de los cuidados la respuesta pilar, dado que a partir del inicio de la pandemia, y con las medidas sanitarias impuestas, se ha observado que han aumentado tres veces más las horas dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres, en comparación con las horas que los hombres le dedican a ellas, aunado a esto también aumentó la probabilidad de que las mujeres pierdan su fuente de ingresos, lo que reduce la posibilidad de estar cubiertas por las medidas de protección social.

Es oportuno destacar que, en junio de 2020, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señaló que el 72% de las trabajadoras del hogar en todo el mundo se encontraban en riesgo de perder su trabajo y sus ingresos por el confinamiento y la falta de cobertura efectiva de seguridad social, así como que solo el 10% de las personas dedicadas al trabajo doméstico contaban con seguridad social¹⁶, profundizando las brechas de desigualdad y vulnerando de manera desproporcionada los derechos humanos.

¹⁵ ONU Mujeres, "El Gobierno de México y ONU Mujeres urgen a transformar la economía de los cuidados y hacen un llamado a sumarse a la Alianza Global por los Cuidados", página web: <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2021/07/com-alianza-global-cuidados>

¹⁶ OIT (2020) Impact of the COVID-19 crisis on loss of jobs and hours among domestic workers, página web: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_747961.pdf



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Ante tal crisis humanitaria, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que el COVID-19 ha puesto un reto para que los gobiernos tomen la crisis como una oportunidad para reconstruir mejor, reforzando la protección social y los servicios públicos y aplicando políticas económicas con perspectiva de género, siendo la oportunidad para que se fortalezcan las políticas de cuidados y los sistemas de cuidado desde un enfoque de derechos humanos e integralidad.

En adición a lo anterior, se destaca que ONU Mujeres y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señalaron que la inversión en políticas de cuidados robustas, inclusivas y responsables al género originan un triple dividendo por contribuir al bienestar de las personas, permitir la creación directa e indirecta de empleo de calidad y facilitar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo que genera mayores ingresos para el Estado vía impuestos y cotizaciones.

La Alianza propone ocho acciones clave: acciones para desarrollar y aumentar los servicios de cuidados; políticas públicas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral; inversión en infraestructura de atención social y física; financiación gradual y progresiva de un sistema de cuidados; derechos de las personas proveedoras y receptoras de cuidados; generación de datos y evidencias; banco de buenas prácticas, y campañas de sensibilización.

México ha representado un país progresista en la materia de derecho de cuidados, antes de la promoción de la Alianza Global, la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en 2017, reconoció el derecho al cuidado, en el artículo 9 apartado B, que a su letra dice:

“Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”.

En el mismo sentido, el numeral 2 del apartado D del artículo 6 de la referida Constitución establece que *“Todas las estructuras, manifestaciones y formas de comunidad familiar son reconocidas en igualdad de derechos, protegidas integralmente por la ley y apoyadas en sus tareas de cuidado”.*

Otros países de América Latina han incluido en sus Constituciones menciones sobre el derecho a los cuidados, tal y como la Constitución del Ecuador, que establece en el artículo 325 que *“El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano; y como*



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores”, y en el artículo 333 que indica que “Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares”, fijando la obligación del Estado de promover un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados, y extendiendo la protección de la seguridad social para las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar.

Argentina tiene diversas leyes que buscan proteger los cuidados, a través de la promoción de la lactancia materna, licencias con goce íntegro de haberes por hijas o hijos con discapacidad, licencias para trabajadoras madres de hijas e hijos con Síndrome de Down, y de asignaciones familiares; Chile en materia de permiso postnatal parental para la madre, para eliminar la discriminación entre mujeres y hombres y repartir igualitariamente la responsabilidad familiar; de asignaciones familiares, para generar el cuidado compartido y de cuidado para personas con discapacidad; Colombia con la Ley 1.41 para incluir la economía del cuidado conformada por trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales y para crear el Sistema Nacional de Discapacidad.

Por su parte, Uruguay sancionó la Ley 19.1615 regula de una manera más igualitaria la corresponsabilidad materna y paterna, incorporando la licencia de maternidad y paternidad a trabajadoras y trabajadores no dependientes y monotributistas, y crea un subsidio por maternidad y paternidad privados. Otros países que han buscado incorporar en sus leyes temas relativos a las licencias han sido Brasil, Nicaragua y Perú.

Por su parte, en el Sexagésimo sexto período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, en marzo de 2022, el tema de los sistemas de cuidado fue fundamental, ya que, a consideración del presidente de la Asamblea, la desigualdad y discriminación de género en los mercados laborales son a casa de los trabajos de cuidados y domésticos que no son remunerados y que aportan mucho a la economía, entre otras razones, por lo que solicitó que quienes integren la Comisión se comprometan a trabajar por la igualdad de género, eliminando los estereotipos y apoyando el liderazgo femenino, lo que incluye que los Estados reconozcan y remuneren el trabajo de cuidado.

En el contexto de dicho período de sesiones, Sima Sami Bahous, Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, hizo énfasis en que las crisis y conflictos afectan más a las mujeres y a las niñas, de tal manera, la pandemia por COVID-19 expuso las desigualdades actuales, tal como el acceso a los cuidados y las brechas digitales, en materia de educación y capacitación, los cuales afectan el acceso de las mujeres al mercado laboral y a la seguridad social, razón por la que es necesario fortalecer los sistemas de cuidado, indicó que, el camino para la recuperación mundial debe de orientarse por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y estar sustentada en la igualdad de género.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

En el foro en comento, la representante de la CEPAL señaló que, a causa de la pandemia que trajo consigo el aumento a las cargas doméstica y de cuidados, se produjo un retroceso de 18 años en la participación laboral femenina, puesto que, de acuerdo con las cifras brindadas por dicha comisión, de cada 10 personas que salieron de la fuerza laboral durante la pandemia, 6 son mujeres, por ejemplo, en México del 94% de las madres apoyaron a niñas y niños en las tareas escolares durante este periodo, lo que redujo su participación laboral a un 34%.

Además, se hizo énfasis en que el Sistema de Cuidados debe de ser el pilar de la seguridad social, así como de que éste forma parte del desarrollo sostenible al garantizar un adelanto en la igualdad de las mujeres, por lo que los países latinoamericanos deben de implementar sistemas de cuidado a nivel interno bajo los enfoques de derechos, interseccionalidad e interculturalidad, así como crear una agenda regional común.

La representante de la CEPAL indicó la necesidad de medir el trabajo de cuidado fuera de los indicadores tradicionales como el PIB, y de transformar el vínculo entre economía, cuidado y medio ambiente, así como que deben de crearse sistemas de cuidado sostenibles que formen parte de la respuesta a la crisis climática y del reconocimiento a los esfuerzos de las mujeres agrícolas y de las que forman parte de comunidades y pueblos indígenas.

Por su parte, la representante del Banco Mundial señaló que, el cuidado es un trabajo que abre una oportunidad para apoyar financieramente a las mujeres emprendedoras y empleadoras, por lo que es importante que los gobiernos establezcan programas de escuelas con horarios extendidos y cuidados de calidad. En el mismo sentido, las personas representantes de Alemania, Canadá, Grecia e Italia, indicaron que, en sus países se han expedido leyes para conciliar la vida laboral con la familiar, como ejemplo de ello, en Italia, Canadá y Grecia se ha estado elaborando y ejecutando programas con el objetivo de profesionalizar el trabajo de cuidado y remunerarlo, para lo que Canadá ha invertido \$30,000 millones de dólares para el cuidado de la infancia en todo el país.

Se referencia que, en 2017 ONU Mujeres junto con el Instituto Nacional de las Mujeres crearon un documento de nombre "Rumbo a una propuesta de Estrategia Nacional para el cuidado en México"¹⁷, el cual, a pesar de que no concluyó de manera satisfactoria representa un antecedente significativo en la construcción de un sistema de cuidados en México.

¹⁷ Rumbo a una propuesta de Estrategia Nacional para el cuidado en México, <https://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A3.%20RENAC%206%20DE%20DIC.pdf>



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Dicha estrategia señala que, el Gobierno de México cuenta con programas que desarrollan acciones directas de cuidado o que tienen un impacto de cuidado indirecto, dichos programas tienen una gran importancia dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, puesto que, el desarrollo económico y social depende de la manera en la que se distribuyen los recursos económicos.

Por su parte, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) realizó una "Propuesta de política pública en materia de cuidados en México" en 2017, en la cual, se contempló como objetivo general *"garantizar servicios de cuidado para la población en situación de dependencia que cumplan con los principios de accesibilidad, calidad y suficiencia"*, y como objetivos específicos los siguientes:

Primer objetivo específico: Garantizar que los niños y las niñas entre 0 y 6 tengan acceso a servicios de cuidado.

Segundo objetivo específico: Garantizar que los niños, las niñas y los adolescentes entre 7 y 15 años tengan acceso a servicios de cuidado.

Tercer objetivo específico: Garantizar que todas las personas con discapacidad temporal o permanente tengan acceso a servicios de cuidado.

Cuarto objetivo específico: Garantizar que las personas mayores tengan acceso a servicios de cuidado.

Quinto objetivo específico: Aumentar la calidad de los cuidados en el país.

Sexto objetivo específico: Procurar la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, así como la corresponsabilidad en las tareas de cuidado.

Séptimo objetivo específico: Facilitar y apoyar los cuidados efectuados en el hogar.

Además, la propuesta busca incidir en las personas que proveen cuidado, quienes son mujeres principalmente, y asegurar mayor corresponsabilidad en la provisión de cuidados. Así mismo dicha institución ha señalado que México no cuenta con una estrategia para implementar un Sistema Nacional de Cuidados pero que el gasto en programas sociales que brindan cuidados es de 44 mil 869 millones de pesos aproximadamente.

En fecha 25 y 26 de octubre de 2012, el Parlamento Interamericano y Caribeño, por medio de la Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos, aprobó la Ley de Sistema Integral de Cuidados, en la cual:

Recomienda a los Parlamentos integrantes del Parlatino, dentro de sus competencias constitucionales, legislar y avanzar en el proceso de armonización legislativa a fin de cumplir con los preceptos establecidos en el tema:



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Consideran al Sistema de Cuidados como un conjunto de políticas públicas y acciones dirigidas a ofrecer una cobertura integral y de calidad al cuidado de tres grandes poblaciones: los niños y las niñas, las personas con discapacidad y los adultos mayores en situación de dependencia, para brindarles una cobertura integral y de calidad, dentro de la matriz de protección social. La propuesta implica asumir tres importantes desafíos.

- a) socializar costos vinculados a las tareas de cuidado generando servicios públicos o bien estimulando y/o regulando la oferta privada.
- b) valorar las tareas de cuidados y promover la corresponsabilidad entre las familias y el Estado, y entre mujeres y varones dentro del hogar.
- c) actuar ante la evidencia del déficit de cuidados presente y futuro

El 8 de marzo de 2022, la Comisión Interamericana de Mujeres, de la Organización de Estados Americanos, en conjunto con el Programa para la Cohesión Social de EUROSOCIAL y financiado por la Unión Europea, se publicó la Ley Modelo Interamericana de Cuidados como un paso importante para eliminar barreras estructurales a través del fortalecimiento de los marcos normativos de los Estados. Su objeto es reconocer, redistribuir, regular, promocionar y generar nuevas formas de atención del trabajo de cuidados y doméstico no remunerado, así como visibilizar y reconocer la contribución histórica de las mujeres en esta materia.

Con la finalidad servir de fundamento jurídico y proporcionar a los Estados el marco legal necesario para asegurar el derecho al cuidado, pavimentando el camino para una recuperación económica transformadora, proponen un marco que transforma el análisis clásico de la economía que únicamente considera la producción, el consumo y la distribución, pero no el trabajo y las diversas actividades que se ubican fuera de los márgenes del mercado, las cuales sostienen la fuerza de trabajo asalariada.

Se señala que, Ley Modelo apuesta por concebir los cuidados como parte de las políticas de recuperación y ubicarlos en la corriente principal de las soluciones de corto, mediano y largo plazo como inversión para el desarrollo de los países, y obtener así el retorno económico asociado a estas intervenciones en políticas. Sitúa a los cuidados en la base de la estructura social y de los procesos económicos, a partir de la centralidad de la dimensión de los cuidados en la naturaleza biológica y social, relevando su carácter estructural en la construcción de nuestras sociedades.

La resignificación parte de tres premisas:

- Los cuidados son parte de la vulnerabilidad humana, al reconocer que son parte de nuestra condición humana que nos permiten crecer y desarrollarnos.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- La vulnerabilidad da cuenta de nuestra dependencia, misma que es parte de la naturaleza humana y es general, puesto que para la sobrevivencia es indispensable la interdependencia con otros y con el medio ambiente.
- Los cuidados sostienen el sistema económico, a través de una activa y relevante participación en la reproducción de la fuerza de trabajo y la continuidad del sistema económico.

Así mismo, es importante destacar el trabajo realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres quienes crearon y desarrollaron el Mapa de Cuidados y el Observatorio de Cuidados, los cuales consisten en:

El Mapa de Cuidados de México es creado en colaboración con ONU Mujeres, el Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género, y El Colegio de México. Mediante esta plataforma se apoya principalmente a dos tipos de públicos. Por un lado, a la ciudadanía interesada en ubicar servicios de cuidado que necesite, localizados cerca del área que prefiera, y accesibles de manera pública o privada. Por otro lado, a la administración pública o iniciativas sociales, para brindar acceso a estadísticas, indicadores y mapas, que contribuyan a diseñar políticas públicas y programas en materia de cuidados. Con este se trata de reducir las desigualdades de cuidados para las infancias, personas mayores y con discapacidad del país.

Esta plataforma es un mapa interactivo que te ayuda a visualizar datos sobre servicios de cuidado en todo México. Para construirla, se integró en un solo mapa los datos georreferenciados de tres fuentes de información distintas: el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), el Censo de Población y Vivienda 2020 y las Características del Entorno Urbano 2020.

Al considerarlas en conjunto, se analizan distintos aspectos de los cuidados en México. El DENUE provee información sobre los establecimientos, públicos y privados, en zonas urbanas, que ofrecen servicios de cuidados, además de su localización precisa (calle/número). El Censo permite caracterizar la población por edad, sexo, nivel educativo y condición de trabajo, así como agregar los datos por Área Geoestadística Básica (AGEBS), municipio y estado y el Entorno Urbano ofrece datos como la infraestructura vial, mobiliario y servicios urbanos, presencia de comercio en vía pública y restricciones al paso.

Con estas fuentes, se realizan los cálculos para obtener: indicadores sobre la disponibilidad de los servicios por tipo de usuario que atienden, cuidado que brindan y requerimientos de derechohabencia; conteos de población receptora de cuidados; y estimaciones de demanda potencial, que se entienden como la razón de la población entre el número de establecimientos disponibles.

Para facilitar la consulta de información, la plataforma permite buscar por tipo de cuidado, persona a la que va orientado y derechohabencia. Al utilizar esta plataforma, se puede buscar según la persona



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

que necesita el cuidado: a) para la infancia (niñas y niños de 0 a 11 años); b) para las personas adultas mayores (personas de 65 años y más); c) para las personas con discapacidad. También se pueden buscar servicios de cuidado directo (aquellos establecimientos dedicados al cuidado, como las estancias infantiles), o de cuidado indirecto (donde se cuida, aunque no es su tarea principal, como en las escuelas).

Así mismo se construyó el Observatorio de Cuidados es una plataforma digital interactiva que ofrece información infográfica sobre la oferta, demanda e infraestructura de cuidados a nivel nacional, estatal y municipal, además de otros indicadores sociales y gráficas que contribuyen a entender la problemática de cuidados en México.

MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL.

Instrumentos Jurídicos, Convenciones y Conferencias Internacionales

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados ha sido un tema central desde hace décadas. Múltiples tratados, convenciones y pactos internacionales¹⁸, incorporados en nuestro texto constitucional desde el año 2011, han expuesto que es imprescindible que las normativas nacionales avancen al reconocer el cuidado como un derecho humano.¹⁹ Todas las personas a lo largo de la vida requieren de autocuidado, y brindan y reciben cuidados. Una vez que se reconoce este derecho, como todos los demás derechos humanos, en la normativa nacional se desprende la obligación jurídica y primordial del Estado de garantizarlo.

Así, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), identifica el aporte de las mujeres al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, además de la importancia social de la maternidad y la función de madres y padres en la familia y en la educación de sus hijos. En su Artículo 11 se señala:

¹⁸ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), El Protocolo de San Salvador, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, Consenso de Quito - Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. Estrategia de Montevideo y Consenso de Santiago, Convenios 156 y 189 de la Organización Internacional del trabajo, Convención Internacional de Derechos del Niño, Convención interamericana para la protección de Derechos Humanos de las personas mayores y Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁹ Pautassi, Laura. El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. 2017. CEPAL.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, mismos derechos, en particular:
- El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- El derecho de las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
- El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;

Durante el Décimo Periodo de Sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (1991), teniendo presente el artículo 11 de la Convención²⁰ y el párrafo 120 de las Estrategias de Nairobi²¹, se recomendó a los Estados Parte²²:

- Alentar y apoyar las investigaciones y los estudios experimentales destinados a medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, realizando encuestas sobre el empleo del tiempo y reuniendo datos estadísticos desglosados por sexo relativos al tiempo que se emplea en actividades en el hogar y en el mercado de trabajo.
- Adoptar medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto.
- Incluir en los informes presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención información sobre las investigaciones y los estudios experimentales realizados para medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, así como sobre los progresos logrados en la incorporación de dicho trabajo en las cuentas nacionales.

Esta propuesta de análisis se reforzó en el marco internacional de los derechos humanos de las mujeres a través de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) postularon la distribución equitativa entre mujeres y hombres de las responsabilidades respecto a la familia. Y por ello, se instó a los gobiernos a desarrollar conocimiento integral sobre todas las formas de trabajo y empleo a través

²⁰ Los Estados deberán adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos

²¹ Deben reconocerse las contribuciones remuneradas y, en particular, las no remuneradas de las mujeres a todos los aspectos y sectores del desarrollo, y se deben realizar esfuerzos apropiados para medir y reflejar estas contribuciones en las cuentas nacionales y las estadísticas económicas y en el producto nacional bruto.

²² "Recomendación General No. 17."



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

de la recolección de datos y métodos de medición y valoración; así como, a elaborar medios estadísticos para reconocer y hacer visible el trabajo no remunerado de la mujer y sus contribuciones a las economías nacionales.

Dicha Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, señaló el impacto que tiene en las mujeres la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado, así como la relación entre el trabajo no remunerado y la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres a ella, por lo que dentro de su marco de acción, promovió que los gobiernos a desarrollar un conocimiento integral sobre todas las formas de trabajo y empleo a través de la recolección de datos y métodos de medición y valoración del Trabajo de cuidados no remunerados.

El tema se incorporó también al marco de estudio de la Organización Internacional del Trabajo y en la Décima Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2013) se reconoció la necesidad de proporcionar una medición completa de la contribución de todas las formas de trabajo al desarrollo económico, al sustento de los hogares y al bienestar de los individuos y la sociedad, incluido el trabajo no remunerado.

En el sexagésimo cuarto periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2020), en las conclusiones acordadas reconoce la urgencia de adoptar medidas para reducir y redistribuir la parte desproporcionada de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado que soportan las mujeres y las niñas, y promoviendo el equilibrio entre el trabajo y la vida personal y el reparto equitativo de las responsabilidades entre mujeres y hombres en el hogar.

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptada por los Estados miembro de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, tiene como Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 "Lograr la igualdad entre los género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas", en el cual establece como meta 5.4 el reconocimiento y valoración de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, y promover la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, de acuerdo a cada país.

Así como los objetivos 5.1 para poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y niñas, el 5.2 para eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en los ámbitos público y privado, el 5.5 para asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios, el 5.a para emprender reformas que otorguen a la mujer el derecho en condiciones de igualdad a los recursos económicos, y el 5.c para adoptar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas en todos los niveles.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Convenciones y Conferencias Regionales

En el marco regional, las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y El Caribe han retomado en diversas ocasiones el tema, pidiendo a los Estados el reconocimiento del valor productivo del trabajo doméstico no remunerado en las cuentas nacionales.

El Consenso de Quito (2007), emanado de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe destaca la contribución de las mujeres a la economía y la protección social desde el trabajo no remunerado. Y exhorta a los Estados de América Latina y El Caribe para que adopten medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral para mujeres y hombres, fomentando la responsabilidad compartida en el ámbito familiar. También, insta a crear instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado para hacerlo visible y reconocer su valor incorporándolo al sistema de cuentas nacionales²³.

El Consenso de Brasilia, adoptada en 2010 en la Décima Primera Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, reconoció que las Tareas de Cuidados no remuneradas son una carga desproporcionada para las mujeres y es un subsidio no regulado al sistema económico, por lo que promovió en el numeral 1 que los Estados Parte realicen acciones para conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral, así los Estados acordaron:

- a) Adoptar todas las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado prestado por las mujeres en la esfera doméstica y del cuidado;*
- b) Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas;*
- c) ...*
- d) Impulsar el establecimiento, en las cuentas nacionales, de una cuenta satélite sobre el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo de cuidado que llevan a cabo las mujeres;*

²³ De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), es un conjunto de organización de la información estadística sobre aspectos macroeconómicos. La cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares en México da a conocer los cálculos económicos de las actividades productivas no remuneradas que se realizan al interior de los hogares en beneficio de sus integrantes.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

e) Impulsar cambios en el marco jurídico y programático para el reconocimiento del valor productivo del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales, para la formulación y aplicación de políticas transversales;

...

Lo cual fue reafirmado en las dos conferencias subsecuentes celebradas en República Dominicana en 2013 y Uruguay en 2016, reafirmando que el cuidado es un derecho y ampliaron las bases para el diseño de sistemas de provisión de cuidado basado en derechos.

En la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL con apoyo de ONU Mujeres, celebrada el 31 de enero de 2020, se aprobó el Compromiso de Santiago²⁴, en el cual, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, respecto a los cuidados acordaron que se debe:

- Implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado;
- Contabilizar los efectos multiplicadores de impulsar la economía del cuidado en términos de participación laboral de las mujeres -incluidos los trabajos vinculados a los conocimientos tradicionales, el arte y la cultura de las mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales y de las comunidades de base-, bienestar, redistribución, crecimiento de las economías, y el impacto macroeconómico de dicha economía del cuidado;
- Diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad, e incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad, para satisfacer las distintas necesidades de cuidado de la población, como parte de los sistemas de protección social;
- Promover medidas, políticas y programas para la plena participación de los niños, los jóvenes y los hombres como aliados estratégicos en el logro de la igualdad de género, la promoción y la garantía de los derechos de las mujeres y su empoderamiento y autonomía económica, y la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, e impulsar políticas para la distribución equitativa de las responsabilidades del trabajo doméstico y de cuidados entre hombres y mujeres

²⁴

CEPAL.
7ffd18950573/content

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/911e1472-fd84-4c61-ab12-7ffd18950573/content>



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

El Compromiso de Buenos Aires fue aprobado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Buenos Aires, Argentina el 11 de noviembre de 2022, respecto de los cuidados:

- Acoge con beneplácito el documento “La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”, que hace un llamado a transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo que priorice la sostenibilidad de la vida y del planeta,
- Visibiliza los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos de bienestar y como un sector dinamizador para una recuperación inclusiva y transformadora con igualdad y sostenibilidad.
- Promueve medidas para superar la división sexual del trabajo y una justa organización social de los cuidados, en el marco de un nuevo estilo de desarrollo que impulse la igualdad de género en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible.
- Reconoce el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género, que debe ser compartida por las personas de todos los sectores de la sociedad, las familias, las comunidades, las empresas y el Estado.
- Propone a los Gobierno adoptar marcos normativos que garanticen el derecho al cuidado a través de políticas y sistemas integrales de cuidado desde las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, y que incluyan políticas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad en el territorio.
- Sugiere alentar la contabilización de los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos de participación laboral de las mujeres en su diversidad, bienestar, redistribución y crecimiento de las economías, así como el impacto macroeconómico de dicha economía del cuidado.

Marco Jurídico Nacional

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo IV señala: “la mujer y el hombre son iguales ante la ley.” Para hacer realidad este mandato se requiere contar un marco legal amplio a partir del cual el Estado establezca lineamientos, programas y acciones, que permitan que mujeres y hombres accedan en igualdad de oportunidades a la vida económica, política y social del país.

En cuanto a la política interna, la creación del Sistema Nacional de Cuidados está contemplada en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2020 - 2024) que se



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024, donde se señalan como objetivos prioritarios objetivos encaminados a eliminar desigualdades entre mujeres y hombres con la creación de servicios de cuidados:

1. Potenciar la autonomía económica de las mujeres para cerrar brechas históricas de desigualdad,
2. Generar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado²⁵.

También se señala que:

resulta indispensable reconocer que los trabajos domésticos y de cuidados permiten a las personas mantenerse en vida, alimentarse, estar sanas, educarse y vivir en un hábitat propicio para su desarrollo y bienestar, por lo que aportan un valor social y económico sustantivo. Desde este reconocimiento, las estrategias para la atención a los trabajos domésticos y de cuidados se estructuran desde un enfoque de derechos, lo que implica generar las condiciones dignas, necesarias para garantizar el derecho de todas las personas a cuidar, cuidarse y ser cuidadas. Esto implica poner en marcha las políticas públicas para acercar bienes y servicios básicos, así como proporcionar los dispositivos necesarios para reducir el tiempo que las mujeres dedican a ellos y procurar la redistribución de las labores domésticas y de cuidados entre las y los integrantes de las familias, la comunidad, el Estado y el sector privado. Implica también generar las condiciones necesarias para que el ámbito productivo asuma su responsabilidad ante las necesidades domésticas y de cuidados de las personas y se rompa el paradigma del agente económico plenamente disponible y exento de necesidades personales y familiares.²⁶

En el Proigualdad 2020-2024, se señala, en el subcapítulo Obstáculos para lograr plena autonomía económica de las mujeres, que:

Las mujeres enfrentan limitaciones de género para contar con ingresos propios suficientes para alcanzar su autonomía económica. La división sexual del trabajo ha colocado a las mujeres como responsables casi exclusivas de las tareas asociadas a los trabajos reproductivos, domésticos y de cuidados, lo cual ha ocasionado menor acceso a las actividades productivas, oportunidades laborales bien remuneradas, servicios financieros y contar con un pleno desarrollo de capacidades que les permita lograr una plena autonomía económica.²⁷

²⁵ Proigualdad 2020 - 2024. Pp. 23 y 24.

²⁶ Proigualdad 2020 -2024, p 24.

²⁷ Idem



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

La tasa de participación económica de las mujeres de 12 años y más creció 15.7 puntos en los últimos 10 años, mientras que la de los hombres sólo 2.4 puntos. Debido a la pandemia se presentó un retroceso en la proporción de mujeres en el mercado de trabajo habiendo alcanzado 45 por ciento en el tercer trimestre de 2019 (ENOE. INEGI, 2019); en el mismo trimestre de 2020, la participación fue de 40 por ciento (ENOE. INEGI, 2020).

El mercado laboral mexicano presenta además segregación ocupacional, de "la Población Económicamente Activa ocupada de mujeres que se encuentran en el mercado laboral 23.3 por ciento realizan trabajo de cuidado remunerado (7.8 por ciento en servicios educativos, 5.2 por ciento en servicios de salud y cohesión social y 10 por ciento en trabajo doméstico pagado). Las mismas actividades de trabajo de cuidado realizadas por hombres representan únicamente 5.1 por ciento de las ocupaciones, (3 por ciento en servicios educativos, en servicios de salud sólo 1.6 por ciento, mientras que en trabajo doméstico únicamente 0.6 por ciento); información que señala la feminización del trabajo de cuidados, incluyendo el remunerado, en nuestro país. A pesar de que en términos relativos hay más varones que mujeres trabajando en el mercado laboral, en términos absolutos se cuenta con un número mayor de mujeres participando en las tres actividades mencionadas: las mujeres son 4,833,882, mientras que los hombres corresponden a 1,736,489."²⁸

El Proigualdad 2020 - 2024 señala que: "la situación de las mujeres cuidadoras que además tienen un empleo remunerado se agrava por la carencia de acceso a servicios de guarderías infantiles. Los datos de la ENOE 2018 muestran que 79.9% de las mujeres ocupadas no cuenta con acceso a esos servicios para sus hijas e hijos, siendo más grave esta situación para las trabajadoras de actividades agrícolas (96.4%), de servicios personales (93.9%) o comerciantes (87.9%)".²⁹

Para las mujeres que cuentan con personas dependientes a su cargo, quienes realizan trabajo de cuidado no remunerado, es muy difícil participar en el mercado laboral cuando no existen servicios públicos de cuidados y políticas de corresponsabilidad para dichas tareas. Se requieren: servicios de cuidados infantiles, horarios extendidos escolares, casas de día y residencias para personas mayores, entre otros. Cuando las mujeres enfrentan estas carencias, no pueden participar en el mercado laboral o lo hacen en condiciones de desventaja, en muchos casos laborando en el sector informal de la economía, generando muy escasos e inestables ingresos.

²⁸ Pérez Fragoso, Lucia (2020) Un diagnóstico de los servicios públicos de cuidado en México. Análisis demográfico, presupuestal y legislativo. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. CDMX.

²⁹ Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2020-2024, p. 20 Instituto Nacional de las Mujeres.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Además, en México, la seguridad social se encuentra ligada al empleo formal. No existe el derecho a contar con protección social y en específico con servicios de cuidado infantil para las madres y padres que trabajen en el sector informal; a pesar de que una proporción muy alta de mujeres, la mitad de las mujeres del mercado laboral, lo hace en el empleo informal.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2019:

Las mujeres están en primera línea en la provisión de cuidados remunerados a nivel global al representar más de dos tercios de la fuerza laboral en este rubro. En México, las personas trabajadoras en el cuidado de otros, que incluye a niñas, niños, personas con discapacidad y personas mayores, tanto en establecimientos como en casas particulares, ascienden a 360 mil personas, de las cuales el 96% son mujeres. Las trabajadoras del hogar constituyen otro sector que aporta en gran medida a cubrir el trabajo de cuidados de manera remunerada. En México hay 2.2 millones de personas trabajadoras del hogar. 90% son mujeres y 75% de ellas no tiene prestaciones sociales.³⁰

Por lo anteriormente expuesto, es imprescindible que México avance hacia la creación de un Sistema Nacional de Cuidados, por un lado, por una razón de derechos: El derecho de todas las personas a cuidar y a no cuidar, a la vez que a ser cuidadas en condiciones de calidad e igualdad implica que quienes lo requieren contarán con servicios y alternativas para que este no sea una responsabilidad exclusiva ni limite las oportunidades de desarrollo de quienes lo hacen.³¹

Por el otro, por una razón de sustentabilidad del desarrollo, “el fin del bono demográfico y la falta de proporción de personas mayores en relación con la cantidad de personas activas en la región requerirá una mayor inversión en salud y seguridad social para asegurar el bienestar de la población, que sólo será sostenible si todas las personas en capacidad de trabajar pueden hacerlo, y lo hagan con niveles de productividad que permitan generar la riqueza necesaria para financiar el bienestar.”³²

La creación del Sistema Nacional de Cuidados es una de las políticas más revolucionarias en la transformación de la sociedad.

³⁰ INMUJERES (2020), COVID-19 y su impacto en números desde la perspectiva de género, a partir de INEGI. II Trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019. Consultado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment_data/file/543160/Covid19-cifrasPE\\$.JJgj](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment_data/file/543160/Covid19-cifrasPE$.JJgj)

³¹ Onu Mujeres, Bango, Julio. "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación", 2020

³² Idem



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Los sistemas de cuidado crean las condiciones para modificar la división sexual del trabajo, reconociendo que no es responsabilidad exclusiva de las mujeres, contribuyendo así a eliminar una de las causas estructurales de las desigualdades de género.³³ Y contribuye al cumplimiento del mandato constitucional arriba descrito, así como de las obligaciones de nuestro país como Estado parte de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

ELEMENTOS QUE INTEGRAN LA INICIATIVA DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

El Sistema Nacional de Cuidados que plantea crear esta Iniciativa de ley, tiene como finalidad la distribución corresponsable de los trabajos de cuidados entre el Estado, el sector empresarial, la sociedad civil, las comunidades, las familias y entre mujeres y hombres, para que a través de la asistencia y atención de las personas que requieren cuidados se cumpla con el objetivo de atender las necesidades de cada persona.

Lo anterior implica un ejercicio de diseño y rediseño (en el caso de los servicios, programas o acciones ya existentes) de política pública que supone, para el caso de las personas en situación de dependencia, transitar del modelo exclusivamente sanitario a modelos socio sanitarios de atención en la vida diaria y, en la atención a las niñas y niños, servicios articulados con el modelo educativo.

En el Sistema Nacional de Cuidados, se podrán planificar y articular las políticas y acciones necesarias para contribuir a la corresponsabilidad en el trabajo de cuidados, para la eliminación de la actual división sexual del trabajo, la redistribución de la carga de trabajos que actualmente realizan las mujeres en los hogares, y, al mismo tiempo, generar la oferta de servicios de cuidado para la población que así lo requiere.

En el Sistema Nacional de Cuidados, se podrán planificar y articular las políticas y acciones necesarias para contribuir a la corresponsabilidad en el trabajo de cuidados, para la eliminación de la actual división sexual del trabajo, la redistribución de la carga de trabajos que actualmente realizan las mujeres en los hogares, y, al mismo tiempo, generar la oferta de servicios de cuidado para la población que así lo requiere.

Para lo anterior, el Sistema implementará el conjunto de acciones, programas y políticas públicas, que tienen en su centro a las personas, y que son necesarias para atender a quienes requieren de cuidados, garantizando sus derechos y fomentando su autonomía. El Sistema promueve el desarrollo

³³ Idem



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

integral de niñas, niños y adolescentes y la autonomía de las personas en situación de dependencia, todo con base en un modelo de corresponsabilidad entre el Estado. Al mismo tiempo, las acciones y políticas atienden a las personas cuidadoras, contemplando sus derechos y condiciones de vida.

La desigual carga de responsabilidades de cuidado entre mujeres y hombres, los altos costos de los servicios, la oferta insuficiente, la baja calidad y la nula regulación en la prestación de servicios de cuidado, y la ausencia de políticas públicas que fomenten la autonomía de las personas son algunos de los problemas asociados al cuidado que atentan contra los derechos humanos. Estos problemas tienen implicaciones negativas en la salud emocional y física de quienes reciben y brindan cuidados, y profundizan las desigualdades de género y económicas de los hogares.

México necesita un Estado social más fuerte, que garantice la salud, educación y bienestar a toda la población. El Estado debe asumir su carácter de rector de la garantía y protección del derecho al cuidado, porque de no ser así, persistirán las desigualdades entre mujeres y hombres en la distribución del trabajo de cuidados que se realiza dentro y fuera de los hogares, en detrimento del libre uso del tiempo de las mujeres, de su incorporación a la economía formal, impactando negativamente en la productividad, competitividad y desarrollo del país.

Es fundamental la participación del Estado para garantizar la redistribución, tanto del ingreso, como del trabajo de cuidados, para que México se dirija hacia una sociedad más justa y equitativa, donde mujeres y hombres gocen de igualdad sustantiva, es decir, igualdad efectiva y no sólo frente a la ley.

Las desigualdades en los ingresos también se reflejan en el acceso a servicios de cuidados en el mercado. Aquellas familias que tienen capacidad de pago, pueden contratar servicios de cuidados más amplios y de mejor calidad y, por el contrario, las familias con menos capacidad de pago, si acceden, lo hacen por menos horas y a servicios de cuidados en peores condiciones. Por todo ello es imprescindible que el Estado intervenga para desmontar la estratificación de servicios de cuidados en función de la capacidad de pago de las personas, garantizando así un horizonte de universalidad de acceso y de calidad con equidad territorial.

El Sistema Nacional de Cuidados de México, tiene como base estructurante el marco de Derechos Humanos, el cual se ve plasmado en su articulado y además deberá formar parte específica y transversal en las diferentes acciones que irán conformando progresivamente el Sistema Nacional de Cuidados. El marco de Derechos Humanos tiene implicaciones para el diseño y rediseño de las políticas, para su implementación y posterior evaluación.

Desde esta perspectiva, se deben articular los derechos de todas las personas involucradas como sujetos de la política. Las políticas públicas de cuidados presentan un componente innovador al



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

articular los derechos, por un lado, de las personas que requieren cuidados y, por otro, los derechos de las personas que cuidan que, como se ha señalado, son en su amplia mayoría mujeres. Cada una de las intervenciones de política pública que se implementan implica, simultáneamente, por una parte, la reducción de la sobrecarga del tiempo de cuidados, con el fin de que las mujeres tengan tiempo propio y disponibilidad para realizar sus proyectos de vida y, por otra parte, que niñas, niños y adolescentes y personas en situación de dependencia reciban la atención, asistencia y los cuidados que necesitan para desarrollarse como parte de la sociedad; lo anterior, para no enfrentar los derechos de ambas poblaciones.³⁴

El diseño de este Sistema desde una mirada integral de políticas de cuidados, desde el marco de derechos humanos y aplicando la perspectiva de género, debe promover la modificación de la tradicional división sexual del trabajo y, al mismo tiempo, favorecer la autonomía y la autodeterminación de las personas en situación de dependencia, y fomentar el pleno desarrollo infantil. En consecuencia, este Sistema contribuye a mejorar la calidad de vida de todas y todos los sujetos de la política que están involucrados, sin excepción.

En vinculación con el punto anterior, y teniendo en cuenta otro eje clave para el diseño de este Sistema de Cuidados, es fundamental poner el foco en el principio de igualdad y no discriminación. El Estado debe garantizar la igualdad de acceso a los derechos fundamentales y la no discriminación. Debe existir una particular preocupación por aquellos sectores de población que han sido históricamente discriminados y otorgarles atención prioritaria, con base en criterios claros hacia quienes padecen mayores limitaciones en el acceso. En este punto es que se introduce la posibilidad de trabajar con normalidad fundamentada en acciones afirmativas como una herramienta que posibilita en una primera instancia priorizar ciertos grupos poblacionales.

POBLACIÓN OBJETIVO

Al definir las poblaciones objetivo del Sistema Nacional de Cuidados, es necesario considerar que, según la información del último Censo de Población,³⁵ realizado en el 2020, México cuenta con 126,014,024 habitantes: 51.2 por ciento son mujeres y el 48.8 por ciento son hombres. La edad mediana entre las y los habitantes del país, es de 29 años.

Cuando se observa por grupos de edad, el 30.4 por ciento de la población mexicana cuenta con edades entre 0 y 17 años. Mientras que el 57.4 por ciento, la mayor parte de la población, está entre 18 y 59 años y sólo 12 por ciento cuenta con más de 60 años.

³⁴ONU Mujeres, Cossani, Patricia. Experiencias Legislativas en materia de cuidados en América Latina y El Caribe. Documento no publicado, 2020.

³⁵ INEGI.2020. Censo Nacional de Población y Vivienda.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Así, por cada 100 personas en edad de trabajar, hay 50 personas que no lo hacen, de las cuales 38 son personas menores de edad y 12 se encuentran en la vejez. Por su parte, la población en situación de discapacidad representa el 4.9 por ciento del total de la población y la mitad de dicha población es mayor de 60 años.

Todas las personas requerimos cuidados de manera diferente a lo largo de la vida. Por ello, en la presente ley se consideran tanto a las poblaciones dependientes como la dimensión de las dependencias, lo cual es fundamental para visibilizar tanto a las personas que requieren cuidados diferenciados, como la diversidad en la temporalidad o permanencia de los servicios requeridos. A partir de estas consideraciones, se definen en la ley los siguientes grupos de población objetivo: niñas y niños, adolescentes, personas mayores en situación de dependencia, ya sea transitoria o permanente, para realizar actividades de la vida diaria, y personas que se encuentran en esta misma situación por motivo de discapacidad o enfermedad. Se considera también población objetivo del Sistema Nacional de Cuidados a las personas cuidadoras, tanto remuneradas como no remuneradas.

La población objetivo de niñas y niños de 0 a 12 años de edad está conformada por diferentes grupos:

- Niñas y niños de 0 a 3 años incumplidos: esta población se encuentra en la etapa más crítica de desarrollo porque son totalmente dependiente y, por lo tanto, requieren más atención para el sostenimiento de la vida. El cuidado de esta población infantil • implica tiempo continuo y cargas de trabajo intenso que permitan satisfacer necesidades básicas, físicas y emocionales, sin las cuales niñas y niños no pueden crecer y desarrollarse plenamente;
- Niñas y niños de 3 a 5 años incumplidos. Es una etapa en la que niñas y niños comienzan a adquirir competencias para actuar con cierta autonomía, mientras que continúan requiriendo de cuidados y de la presencia física continua de quien les cuida. En México, esta población tiene derecho y acceso a educación y estudios obligatorios, denominados Educación Preescolar, la que simultáneamente brinda tiempo de cuidados.
- Niñas y niños, entre los 6 y 12 años de edad, representan un segmento de población que, de acuerdo a su nivel escolar y edad, desarrolla mayor autonomía en términos de autocuidado. Los servicios de cuidados que este grupo de población requiere están vinculados a procesos de formación y desarrollo de autonomía que les brindará habilidades y capacidades.
- También como parte de la población objetivo se encuentran las y los adolescentes entre los 13 y los 16 años, quienes se pueden considerar casi autosuficientes; sin embargo, requieren atención y cuidado cercano, aunque no constante. Los cuidados dirigidos a las y los adolescentes están orientados a desarrollar capacidades de socialización, autonomía, habilidades deportivas y de todo tipo, dentro de un marco de crecimiento personal y colectivo.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

En suma, en el caso de los niños y niñas de 0 a 12 años, tienen derecho a un desarrollo infantil físico, psíquico y emocional adecuado, en condiciones de calidad y seguridad, donde a través de la atención y el cuidado reciban estimulación oportuna. Mientras que las personas adolescentes tienen derecho a contar con ambientes sanos para su desarrollo integral, así como a permanecer en espacios seguros bajo el cuidado de personas adultas.

Un grupo, mucho más diverso que los anteriores, lo constituyen las personas en situación de dependencia quienes carecen de autonomía para realizar actividades de la vida diaria, ya sea de manera transitoria o permanente, por motivo de envejecimiento, discapacidad o enfermedad. En este grupo se encuentran las personas con limitaciones y fragilidades asociadas a diferentes etapas de la trayectoria de vida o alguna incapacidad.

Los cambios asociados al proceso de envejecimiento disminuyen la capacidad funcional de las personas y aumentan el riesgo de enfermedades, físicas y mentales, lo que sumado al proceso demográfico pone en el centro la necesidad de realizar acciones, programas y políticas que atiendan a las personas mayores que se encuentran en esta situación.

Según estimaciones realizadas por ONU Mujeres³⁶, con base en el Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento, se calcula que el número de personas en situación de dependencia incrementará en los próximos años. Utilizando el "Simulador de costos de sistemas de atención a la dependencia: una aplicación para América Latina y el Caribe" del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su módulo para México y la "Calculadora de riesgo de dependencia y necesidad de recibir apoyo de larga duración", se estima que, en 2030, habrá unos 20 millones 164 mil personas en situación de dependencia (leve y moderada) mayores de 60 años en México.

Es necesario realizar más estudios y estimaciones acerca de la situación de las personas con discapacidad, considerando que no todas las personas con discapacidad se encuentran en situación de dependencia. Estos estudios permitirán prever, planear y generar servicios que atiendan plenamente las necesidades de cuidados para todas las poblaciones, no generando más cargas de trabajo de cuidados para las mujeres.

En el caso de las personas mayores en situación de dependencia, o aquellas que se encuentran en la misma situación por motivos de discapacidad o enfermedad, es imprescindible poner la atención en que tienen derecho a la disminución de las barreras que la sociedad impone a su autonomía, respetando su autodeterminación y mejorando su calidad de vida.

³⁶Bango, Julio. El cuidado de las personas mayores en situación de dependencia en México: propuesta de servicios, estimación preliminar de costos e identificación de impactos económicos, ONU Mujeres, 2020. Documento no publicado.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Por último, la Ley contempla como población objetivo a las personas que cuidan de forma remunerada o no remunerada, quienes realizan cuidados directos e indirectos. Estas personas tienen derecho, por un lado, a disfrutar de tiempo libre y a desarrollar proyectos de vida más allá de lo doméstico y los cuidados. También tienen derecho a una vida libre de violencias, a tener autonomía económica y poder participar social y políticamente en sociedad, derechos que podrían estar más al alcance de las mujeres si disminuye su sobrecarga de trabajos domésticos y de cuidados no remunerados y, por lo tanto, el tiempo que dedican a las mismas.

Por su parte, las trabajadoras de cuidados remuneradas deben poder ejercer su derecho al reconocimiento social por la tarea que realizan, y en ese sentido, el Sistema debe proporcionar capacitación o certificaciones que habiliten su trayectoria laboral, así como el goce de condiciones dignas de trabajo que incluyan: contrato, salario remunerado, horarios y tareas establecidas, seguridad social, prestaciones y vacaciones

Es por todo esto que las personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas son consideradas sujetas de derechos para recibir por parte del Sistema Nacional de Cuidados, atención y capacitación, en caso necesario, así como certificación de sus habilidades y saberes. Los servicios de cuidados para cuidadoras se otorgan teniendo presente tanto la pertinencia cultural, como el enfoque territorial; con ofrecimiento de actividades de prevención y autocuidado. Se necesita poner a su alcance servicios de contención y atención para mantener la salud mental, psíquica y emocional por sus tareas de cuidado y evitar así el deterioro.

Es fundamental que también el Sistema Nacional de Cuidados se beneficie con la riqueza pluricultural de nuestro país. México cuenta con 6.1 por ciento de población hablante de lengua indígena y la población afromexicana representa 2 por ciento de la población total. Para la provisión y distribución de los servicios de cuidados es necesario considerar que la mayor parte de la población del país habita en ciudades y 21.4 por ciento de la población vive en poblaciones menores a 2.500 habitantes, siendo la población indígena la que principalmente vive en localidades menores de 2.500 habitantes.

REGISTRO NACIONAL DE CUIDADOS

México cuenta ya con algunos, servicios de cuidado que otorgan diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pero estos servicios de cuidado, actualmente, no se encuentran articulados. Por ello, se requiere iniciar la creación del sistema con la evaluación de los servicios de cuidado existentes, para determinar su pertinencia y viabilidad ya que serán el punto de partida del Sistema Nacional de Cuidados.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

El Sistema Nacional de Cuidados ofrece la oportunidad de unificar la información sobre todos los componentes del Sistema y de censar los servicios de cuidados que ya existen. En el Registro Nacional de Cuidados se incluye la identificación de los servicios existentes y la demanda de los mismos. La información sistematizada y su utilización eficiente, es una herramienta fundamental para el diseño de políticas y servicios de cuidados reales y suficientes, al integrar información sobre usuarios y prestadoras y prestadores de servicios, así como de las entidades que proveen la capacitación de las personas que cuidan.

TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La transparencia de la información y la rendición de cuentas desde una perspectiva de derechos introduce algunos elementos para la gestión social; implica concebir a la información, entre otras cosas, como un insumo para la participación ciudadana. Se aspira a un rol protagónico de la ciudadanía, en el diseño y la gestión de estas políticas; desde la construcción de la demanda, el diseño y la ejecución de programas. Para ello se generarán espacios activos de participación en los distintos territorios que involucren a todos los actores sociales. La política pública no se dirige a un grupo de personas pasivas, sino a las personas sujetas de derecho, cuya participación y compromiso activo fortalecerán al cuidado como un derecho humano.

Asimismo, las personas destinatarias de políticas deben tener voz en las decisiones. Esto supone la participación social tanto en el diseño, en la ejecución, como en el monitoreo y en la evaluación de las políticas. El Sistema incluye diversos mecanismos de participación de todas las personas y los actores sociales que están involucrados en las políticas de cuidados. Todos los organismos del Estado que implementan las diferentes políticas deberán incorporar acciones de seguimiento no sólo de resultados sino también de procedimientos que garanticen mecanismos de exigibilidad de este nuevo derecho.

Los sistemas de protección social se sustentan en tres pilares fundamentales: el sistema educativo, la salud y la seguridad social. Cuanto más integrados y articulados se encuentran estos sistemas, mejores son los resultados económicos y sociales que se obtienen en la población. Los países de la Región parten de sistemas de protección diferentes, con diversidad tanto en los niveles de cobertura como en la calidad y, por tanto, los resultados que obtienen son diversos.

En México, la creación y consolidación del Sistema Nacional de Cuidados no exime la necesidad de seguir fortaleciendo el resto de los sistemas, cada uno en sí mismo y en vinculación con los otros.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Los estudios realizados demuestran que la inversión en políticas de cuidados genera un triple dividendo:

- Contribuye al bienestar de las personas;
- Permite la creación directa e indirecta de empleo de calidad, y
- Facilita la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, lo cual implica un retorno de ingresos para el Estado vía impuestos y cotizaciones y una mayor renta para las personas.

La inversión en un sistema de cuidados infantiles universal y gratuito contribuirá a reducir las brechas de género de salarios y empleo, reducir las restricciones de tiempo de las mujeres para incorporarse al mercado laboral, además de aumentar el ingreso fiscal y dinamizar la economía.

Si pensamos en un Sistema de Cuidados en el contexto de salida de la crisis sanitaria y económica producto del COVID-19, significa tanto inversión en creación de infraestructura social, que es altamente generadora de empleo, como en la generación directa de empleos de cuidado sustentables. Por lo que, es posible afirmar que su creación también responde a una razón económica.

La inversión en políticas de cuidados, es a la vez una fuente generadora neta de empleo, ya que contribuye a incrementar las tasas de actividad, particularmente de las mujeres, al eliminar la principal barrera para acceder al mercado de trabajo, contribuyendo a incrementar la renta disponible de las familias, dinamizar el consumo y aumentar los ingresos del Estado vía impuestos y contribuciones a los sistemas de seguridad número de infantes a personal contratado; nivel de remuneración y costos de alimentación e infraestructura social.³⁷

La creación del Sistema Nacional de Cuidados en México es necesaria y urgente, para reconocer, redistribuir y reducir³⁸ la carga de trabajo de cuidados de las familias y, principalmente, de las mujeres; para fomentar la autonomía de las personas que se encuentran en situación de dependencia y fortalecer el adecuado desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

ONU Mujeres ha realizado una clasificación de los diversos escenarios de empoderamiento de las mujeres en su publicación, "Los progresos de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017", a partir del cual distinguen tres situaciones:

³⁷ Sango, Julio. "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación", ONU Mujeres, 2020.

³⁸ Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en América Latina y el Caribe, ONU Mujeres, 2018.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Suelos Pegajosos Mujeres con bajo grado de empoderamiento económico, obstáculos estructurales en el acceso al empleo o inserción en trabajos precarios; fecundidad alta y temprana; bajo nivel de educación y alta carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

Techos De Cristal: Son Mujeres que se encuentran en el mercado laboral relativo a altos niveles de empoderamiento económico e inserción laboral, con menor carga de trabajo doméstico y de cuidados. Sin embargo en el mercado laboral enfrentan discriminación, segregación ocupacional y brechas salariales de género.

Escaleras Rotas: Mujeres con niveles intermedios de empoderamiento económico, pero con ganancias inestables y vulnerables a los cambios; participación laboral volátil y creciente dificultad para conciliar empleo y trabajo doméstico y de cuidados.

La creación de un Sistema Nacional de Cuidados es, también, una cuestión de justicia para las mujeres, sobre todo, para las más pobres de nuestro país que, sin posibilidades de delegar estos trabajos en otras personas, tienen obligatoriamente que realizarlos ellas mismas en dobles y triples jornadas laborales.

La creación del Sistema Nacional de Cuidados en México es necesaria y urgente, para reconocer, redistribuir y reducir la carga de trabajo de cuidados de las familias y principalmente de las mujeres. Que al mismo tiempo fomente la autonomía de las personas que se encuentran en situación de dependencia y fortalezca un adecuado desarrollo infantil de niños y niñas a través de políticas públicas integrales para su asistencia y atención, donde el Estado garantiza y genera un modelo corresponsable entre el mercado, la comunidad y las familias, con un fuerte involucramiento de los hombres.

A continuación, mencionamos la definición de estos ejes propuesta por Naciones Unidas:

Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados no remunerado asumido por las mujeres (Elson 2018), entre la familia, el Estado y el mercado es, por tanto, una tarea indispensable para completar e igualar los logros de empoderamiento económico de las mujeres, así como para alcanzar un adecuado nivel de bienestar social.

Reconocer. Hacer visible y revalorizar el trabajo de cuidados como un trabajo clave para el bienestar de las sociedades y para el funcionamiento de la economía, tanto como bien prestado en el seno de los hogares, como desde su consideración de sector económico de empleo decente en pleno auge.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Redistribuir. Distribuir de manera más justa y equilibrada el trabajo de cuidados no remunerado y las responsabilidades domésticas entre mujeres y hombres, así como el ejercicio de la paternidad responsable.

Reducir. Apoyar y dar cobertura a las necesidades básicas del cuidado, reduciendo la carga de trabajo no remunerado que soportan desproporcionadamente las mujeres en los hogares, desde un enfoque de derechos (el derecho a los cuidados como derecho clave de la ciudadanía) y basándose en los principios de igualdad, universalidad y solidaridad.

ESTRUCTURA DE LA INICIATIVA DE LEY

La Iniciativa de ley que se presenta a continuación consta de dos (II) Títulos, el primero de ellos con cuatro (IV) capítulos y el segundo con seis (V) capítulos, además de los artículos transitorios. En el primer Título se hace referencia al objeto, definiciones conceptuales, principios y derechos y obligaciones que establece esta ley, además de describir los tipos de servicios de cuidados y los grados de dependencia de las personas que requieren cuidados.

En el segundo Título se profundiza sobre el Sistema, objetivos, ámbitos de articulación, mecanismos de participación social, registro de los centros de servicios de cuidados y directrices sobre el financiamiento del Sistema.

A partir de la aprobación de esta Ley General del Sistema Nacional de Cuidados, éste será el nuevo pilar de la protección social necesaria para garantizar el bienestar las mexicanas y los mexicanos ya que estará compuesto por todas las políticas públicas de cuidados, de acuerdo con la definición planteada en la presente ley.

El Sistema incluye tanto los servicios públicos como los privados, aquellos ya existentes como los que sea necesario crear. Para avanzar hacia la universalidad en el acceso y en la calidad, los servicios de cuidado deben contar con una imprescindible articulación multisectorial. Para lo cual la presente ley crea un órgano colegiado de articulación y coordinación del Sistema denominado Junta Nacional de Cuidados, misma que será presidida por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y cuya Secretaría Ejecutiva estará a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres, lo que garantizará la creación de un Sistema de Cuidados que contribuye al logro de la igualdad de género sustantiva.

El Sistema Nacional de Cuidados estará integrado por las Secretarías de Hacienda, Trabajo, Educación, Cultura y Salud; Bienestar, por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

y las Personas titulares de las Secretarías de Bienestar o sus homólogas de las entidades federativas. Así como por el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores, de la institución responsable de las personas con discapacidad, así como cualquier otra institución pública que la Junta Nacional de cuidados considere necesario incluir como integrante y/o invitar.

La articulación y coordinación interinstitucional que se realice tanto en el Sistema Nacional como en los Estatales debe incluir el desarrollo de cada uno de los siguientes componentes programáticos:

- Cobertura de servicios de cuidados;
- Desarrollo de políticas de tiempo para reducir la carga familiar, principalmente de las mujeres;
- Profesionalización y capacitación a las personas ocupadas en el sector cuidados;
- Regulación de la calidad de los servicios de cuidados y la regulación laboral de las personas ocupadas en la tarea del cuidado;
- La gestión del financiamiento y la distribución de los recursos;
- La generación de la información y la construcción y puesta en marcha de una agenda de conocimiento, y
- Cambio cultural que trabaje sobre la corresponsabilidad social, involucrando al sector privado, y priorizando la corresponsabilidad entre mujeres y hombres en torno a la responsabilidad del cuidado.

Para finalizar, se crea la Asamblea Consultiva, órgano de opinión, seguimiento y asesoría de las acciones planificadas. Es parte importante de la institucionalidad del Sistema de Cuidados. Es un órgano de carácter honorario, de funcionamiento permanente y se compone por las y los actores sociales que conforman la política de cuidados: organizaciones de la sociedad civil, la academia, las y los prestadores privados de servicios, y quienes laboran en el sector de cuidados.

CONCLUSION

ONU Mujeres afirma que invertir en los cuidados genera bienestar³⁹, y que tiene impacto directo en las personas, desarrollando sus capacidades y habilidades; un impacto económico, con la creación de empleos y fomento a la participación económica de las mujeres, y un impacto indirecto, con el retorno de ingresos para el Estado y los hogares, vía impuestos y cotizaciones.

³⁹ ONU Mujeres, “El cuidado de las personas adultas mayores en situación de dependencia en México: propuesta de servicios, estimación preliminar de costos e identificación de impactos económicos”, página web: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2021/fourpager60v4.pdf?la=es&vs=428>.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Un estudio de la OIT, se muestra que los países que suelen invertir más en una combinación de políticas de cuidado para compensar las contingencias de cuidado de la población en edad de trabajar (casos de maternidad, enfermedad y discapacidad), las tasas de empleo de las cuidadoras no remuneradas de 18 a 54 años de edad, suelen ser más altas que las registradas en los países que invierten menos, es decir, que aquellos países que brindan una amplia protección de la maternidad y una licencia remunerada de paternidad y brindan una prestación de servicios de cuidado y educación de la primera infancia, genera que las tasas de empleo de mujeres sean más altas, algunos países que adoptaron dicho sistema son Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Francia, por mencionar algunos.

Ante la actual situación de la población mexicana, como el envejecimiento demográfico, las transformaciones familiares con aumento de hogares mono-maternales y la necesidad de aumentar la participación laboral de las mujeres, temas descritos con amplitud anteriormente, se requiere invertir en la expansión de servicios de cuidados para superar las condiciones que contribuyen en la concentración de la pobreza en la infancia y en las mujeres.

Según un estudio realizado por ONU Mujeres en conjunto con INMUJERES, un sistema de cuidados infantiles, universal, gratuito y de calidad, implica la construcción de una infraestructura social y pública para la funcionalidad de la dinámica económica, la cual difícilmente puede construirse exclusivamente con recursos privados, por lo cual se requiere una inversión de capital privado y público. También se requiere que se incluya un triple bono adicional, el cual es “una inyección directa de recursos en la economía con fuertes multiplicadores inmediatos en materia de empleo y consumo que derrama sobre otros sectores, una inversión inter-temporal clave en infancia que reditúa en mejoras de capital humano y productividad y una mayor potencial incorporación de la mujer a labores remuneradas que incrementa la productividad agregada y permite prolongar el bono demográfico a través del bono de género”⁴⁰.

Para la construcción de un sistema de cuidados universal, progresivo y sostenible, es necesario que se demuestre con estudios que las políticas de cuidados son una inversión pública que tiene retornos fiscales y sociales tangibles y comprobables.

La sociedad del cuidado es el camino para una distribución equitativa del poder, los recursos, el tiempo y el trabajo entre mujeres y hombres y para transitar a un estilo de desarrollo basado en la igualdad y la sostenibilidad de la vida. Esta nueva organización propone un horizonte colectivo, multiescalar e interseccional: insta a políticas públicas de corto plazo transformadoras y al cambio cultural para garantizar el cuidado”, explicó.

⁴⁰ *Ibid*, p. 6.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Consideramos que este país no crecerá económicamente si las mujeres no se incorporan al mercado laboral, ni se retribuye su trabajo en condiciones de igualdad.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos poner a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS:

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en el territorio nacional.

La presente ley tiene por objeto garantizar a todas las personas, el acceso y el disfrute del derecho a los cuidados con base en el principio de corresponsabilidad entre mujeres y hombres, familias, comunidad, mercado y el propio Estado, y de conformidad a los principios de igualdad y de no discriminación establecidos en los Artículo 1º y 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la creación y regulación del Sistema Nacional de Cuidados.

Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

- I. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de cuidados, así como así las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;
- II. Articular las políticas, programas y acciones de cuidados para atender a la población que así lo requiere;
- III. Reconocer, redistribuir y reducir la carga de cuidados que se realizan de forma no remunerada, garantizando los derechos de las personas que requieran servicios de cuidado, así como de quienes los proporcionen;
- IV. Reconocer la responsabilidad prioritaria del Estado como garante de la redistribución equitativa del trabajo de cuidados. Involucrando a las empresas, las comunidades y las familias;



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- V. Establecer mecanismos de coordinación y articulación entre las diversas instituciones de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para el funcionamiento del Sistema;
- VI. Establecer las bases mínimas para el desarrollo del Sistema;
- VII. Establecer las bases para la emisión de acciones, programas y políticas públicas integrales en materia de cuidados;
- VIII. Regular la organización y funcionamiento del Sistema y de la Junta de Cuidados, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;
- IX. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas de cuidados en materia de diseño, implementación y evaluación;
- X. Establecer las acciones permanentes que aseguren inclusión progresiva de la población objetivo al sistema de cuidado, así como la profesionalización y el cuidado de las personas cuidadoras, y
- XI. Establecer las bases mínimas para crear e implementar las directrices para la evaluación y mejoramiento progresivo de las políticas y los servicios de cuidados.

Artículo 3. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta ley, así como en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y políticas públicas en materia de cuidados.

Artículo 4. Los principios rectores para garantizar el derecho a los cuidados de todas las personas que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son:

- I. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos;
- II. La igualdad jurídica, sustantiva, de resultados y estructural;
- III. La dignidad de todas las personas;
- IV. La no discriminación;
- V. La perspectiva de género;
- VI. El interés superior de la infancia;
- VII. La accesibilidad y adaptabilidad;
- VIII. La interculturalidad, y
- IX. La interseccionalidad.

Artículo 5. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- I. Accesibilidad y adaptabilidad. Medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas, en igualdad de condiciones, a la satisfacción de sus necesidades implícitas o explícitas. Tanto de las personas que requieren cuidados como de las personas cuidadoras.
- II. Actividades de la vida diaria: Actividades realizadas cotidianamente que son necesarias para que una persona pueda mantener una correcta salud mental y física. Pueden ser básicas, instrumentales o avanzadas. Se entienden por actividades básicas, las tareas propias del autocuidado: vestirse, deambular, bañarse, asearse, controlar esfínteres, comer sin ayuda, etc. Por su parte, las actividades instrumentales de la vida diaria, implican la capacidad de las personas para tener una vida independiente en la comunidad (por ejemplo, realizar tareas del hogar, compras, manejar la medicación, manejar asuntos económicos, teléfono, utilizar el transporte público, entre otras). Por último, las actividades avanzadas de la vida diaria, son las tareas más complejas que las personas realizan como parte de su esparcimiento y realización persona; por ejemplo, aficiones, actividades sociales, deportes, estudio, trabajo, entre otras;
- III. Autonomía: La capacidad de controlar, afrontar y tomar, por iniciativa propia, decisiones acerca de cómo vivir y desarrollar actividades de la vida diaria;
- IV. Calidad de los servicios. Los programas y políticas que integren el Sistema buscarán los mejores niveles de excelencia evitando brechas entre la calidad de los servicios de cuidado ofrecidos por el Estado, el sector privado, la comunidad y entre personas usuarias;
- V. Centros de servicios de cuidados: Espacios públicos, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestan servicios de cuidados a la población objetivo de esta Ley;
- VI. Corresponsabilidad. Reparto equitativo de los trabajos de cuidados y de las responsabilidades familiares, entre las instituciones de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, el sector privado, las comunidades, las familias y entre mujeres hombres;
- VII. Cuidados: Son el conjunto de trabajo, actividades y emociones de reproducción de la vida cotidiana, es decir, aquellas que se realizan de manera reiterada para el sostenimiento de la vida diaria; incluye las actividades que se realizan dentro y fuera de los hogares para brindar bienestar físico, psico-emocional y social de todas las personas, principalmente quienes presentan mayores niveles de dependencia y carentes de autonomía con la finalidad de que logren vivir bien y desarrollen sus capacidades.
- VIII. Dependencia: Estado de carácter permanente o transitorio en que se encuentran las personas que, por razones relacionadas a la trayectoria de vida, 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



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- realizar actividades de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para el desarrollo de su autonomía personal;
- IX. Grado de dependencia: Valoración de la autonomía funcional que una persona tiene para realizar actividades de la vida diaria y de autocuidado. Los grados de dependencia pueden ser: alto, medio y bajo, dependiendo de las condiciones individuales;
- X. Igualdad sustantiva: Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales; al respecto, los trabajos de cuidados se realizarán respetando los derechos humanos de todas las personas y en especial las necesidades de las personas cuidadoras y de las que requieren cuidados. Consiste en la eliminación de todos los obstáculos que impiden el acceso al pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas.
- XI. Interculturalidad: El enfoque intercultural parte del reconocimiento y respeto de las diferencias culturales existentes, bajo la concepción de que las culturas pueden ser diferentes entre sí pero igualmente válidas, no existiendo culturas superiores ni inferiores. Está orientado a abordar las particularidades de las personas de los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos diferenciados y su relación con la sociedad dominante, más allá de la coexistencia de culturas.
- XII. Interseccionalidad: Herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades creando múltiples ejes de diferencias que se intersectan en contextos históricos específicos, mismos que contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio e influyen sobre el acceso de las mujeres y las niñas a derechos y oportunidades.
- XIII. Junta de Cuidados: Junta Nacional de Cuidados del Sistema Nacional de Cuidado;
- XIV. Ley: Ley General del Sistema Nacional de Cuidado;
- XV. Participación: Las acciones, programas y políticas públicas que integran el Sistema se diseñarán, desarrollarán y evaluarán con la participación de personas representantes de la sociedad civil expertas en la materia de esta ley;
- XVI. Persona cuidadora: Persona que realiza labores o actividades de cuidados directos o indirectos y/o gestión de cuidados, de forma remunerada o no remunerada;
- XVII. Persona que requiere de cuidados: Personas que dependen de la atención de otra u otras personas, o de ayuda para realizar y satisfacer las actividades y necesidades de la vida diaria; esta dependencia puede ser transitoria, permanente, crónica o asociada a la trayectoria de vida de las personas;
- XVIII. Perspectiva de derechos humanos. Es el enfoque analítico basado en los estándares internacionales de derechos humanos que parte de la responsabilidad estatal para la garantía de los mismos. Lo anterior, con el objetivo de analizar las desigualdades entre las personas para implementar acciones que garanticen los derechos de manera integral



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- e interdependiente, con énfasis en personas y grupos de atención prioritaria y con la participación activa de las personas titulares de derechos, en apego a los principios de progresividad y no regresividad;
- XIX. Registro Nacional del Sistema Nacional de Cuidados: Consiste en la información actualizada y sistematizada de las instituciones, organizaciones, empresas y personas prestadoras de servicios de cuidados a que se refiere el Artículo 13 de la presente Ley; de las personas usuarias del Sistema de Cuidados, así como de las personas capacitadas y especializada para brindar servicios de cuidados;
- XX. Registro Estatal: Registro Estatal de Cuidados;
- XXI. Sistema: Sistema Nacional de Cuidados;
- XXII. Solidaridad en el financiamiento: El Sistema tenderá a asegurar la sustentabilidad en la asignación de los recursos para la prestación de cuidados integrales con calidad teniendo en cuenta la capacidad de pago de las personas y las familias, y
- XXIII. Transparencia y Rendición de Cuentas. Se refiere a la información generada por el Sistema que deberá ser pública, accesible, oportuna, relevante, verificable, de calidad y con pleno respeto a la privacidad de los datos personales, de conformidad con la legislación aplicable en materia de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

CAPÍTULO II DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES

Artículo 6. Toda persona tiene derecho a ser cuidada, a cuidar y al autocuidado que sustente su vida y le proporcione los elementos materiales y simbólicos suficientes y de calidad para vivir bien a lo largo de toda su vida, así como el derecho a cuidar.

Artículo 7. Las poblaciones objetivo de la presente Ley son:

- I. Niñas y niños;
- II. Adolescentes;
- III. Personas mayores en situación de dependencia, ya sea transitoria o permanente, para realizar actividades de la vida diaria;
- IV. Personas en situación de dependencia, ya sea transitoria o permanente, por motivos de discapacidad o enfermedad, para realizar actividades de la vida diaria, y
- V. Personas cuidadoras.

Artículo 8. Los derechos de las personas que requieren cuidados que prevé la presente ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución,



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

los tratados internacionales y las leyes aplicables en materia de personas en situación de dependencia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.

A. Las personas que requieren cuidados tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

- I. A ejercer todos sus derechos humanos con pleno respeto a su autodeterminación, personalidad, dignidad e intimidad a lo largo de toda la vida;
- II. A recibir información sobre su grado de dependencia por motivos de envejecimiento, discapacidad, o enfermedad, sobre los servicios a los que pueden acceder y los requisitos para su acceso;
- III. A que la información relacionada con su situación de dependencia y los servicios que recibe sea considerada como información sensible y que sea tratada conforme a la legislación de protección de datos que corresponda, y
- IV. A acceder a los servicios sin discriminación por ningún motivo.

B. Las personas en situación de dependencia que requieren cuidados por motivo de envejecimiento, discapacidad o enfermedades coadyuvarán con las autoridades competentes a fin de brindar información al Estado sobre su situación, con el objeto de que se pueda determinar su grado de dependencia y los servicios que requieren, así como toda otra información que sea relevante para poder garantizar su derecho a los cuidados.

Artículo 9. Se establecerá un programa individual de atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de la persona que requiere cuidados, según su grado de dependencia, de entre los servicios y prestaciones económicas previstos, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte de la persona que requiere cuidados y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen.

Artículo 10. Las personas cuidadoras remuneradas tienen derecho a realizar las actividades de cuidado conforme a lo dispuesto por la normatividad en materia laboral, sin discriminación y en condiciones óptimas, y a contar con herramientas que les permitan mejorar sus capacidades y la certificación de sus habilidades

Artículo 11. Las personas cuidadoras remuneradas, ya sean del sector público, social o privado, deberán prestar sus servicios de conformidad con la normatividad aplicable en cada materia, misma que establece los criterios y características mínimas de operación, bajo los cuales se deben de ofrecer los servicios de cuidado.

Artículo 12. El Sistema implementará estrategias de formación y capacitación para que las personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas adquieran conocimientos, habilidades, aptitudes y



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

destrezas que se requieren para mejorar la calidad de los servicios de cuidado y promoverá su profesionalización, validación y certificación laboral.

CAPÍTULO III DE LOS SERVICIOS DE CUIDADO

Artículo 13. La provisión de los servicios de cuidados puede presentar alguna de las siguientes modalidades:

- I. Pública: Aquella financiada y administrada, ya sea por la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, o bien por sus instituciones;
- II. Privada: Aquella cuya creación, financiamiento, operación y administración sólo corresponde a particulares, y
- III. Mixta: Aquella en que la Federación las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México participan en el financiamiento, instalación o administración con instituciones sociales o privadas.

Artículo 14. Los servicios de cuidado son aquellos que brindan atención, asistencia y cuidados para las personas en situación de dependencia y se clasifican en los siguientes tipos, entre otros:

- I. Cuidados a domicilio: Son tareas de cuidados, asistencia personal o apoyo a personas en situación de dependencia severa realizadas por trabajadoras o trabajadores del hogar remunerados, con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria.

Estos servicios son prestados por personas físicas, morales o instituciones acreditadas para esta función. Y pueden ser los siguientes:

- a) Servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, y
 - b) Servicios relacionados con las precondiciones para la atención de las personas en situación de dependencia: limpieza, lavado, cocina u otros. Estos servicios podrán prestarse conjuntamente con los señalados en el artículo anterior;
- II. Cuidados institucionales: centros de cuidados infantiles o horarios escolares ampliados para niños y niñas, centros de cuidados para la primera infancia, centros diurnos para personas en situación de dependencia leve o moderada;
 - III. Cuidados residenciales: Son servicios de cuidados con enfoque biopsicosocial, sociosanitario y socioeducativo realizados en los centros de cuidados de larga estadía con pernocte de las



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

personas. Se prestarán en centros residenciales habilitados al efecto, según la edad y el grado de falta de autonomía, y

- IV. Apoyos materiales y tecnológicos. Se refiere a las herramientas materiales o tecnológicas utilizadas para mantener o mejorar las habilidades de las personas, de tal forma que promueven su independencia en todos los aspectos de la vida diaria. Se proporcionarán en función del nivel de dependencia de las personas y pueden variar a lo largo de la trayectoria de vida y de su entorno.

Artículo 15. La prevención de las situaciones de dependencia tiene por finalidad anticipar la aparición o el agravamiento de la condición de dependencia a causa de envejecimiento, enfermedades o discapacidades, así como de sus secuelas. Son acciones de promoción de condiciones de vida saludable, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores, personas con discapacidad y personas que se ven afectadas por procesos de hospitalización complejos. Y deberán realizarse, de manera coordinada, entre los programas y apoyos sociales y los de salud.

El Sistema Nacional de Cuidados acordará los criterios, recomendaciones y condiciones que deberán cumplir las acciones, programas y políticas públicas en materia de prevención de situaciones de dependencia, con especial consideración de los riesgos y actuaciones para las personas mayores.

CAPÍTULO IV. GRADOS DE DEPENDENCIA

Artículo 16. La situación de dependencia por motivos de envejecimiento, discapacidad o enfermedades se clasificará en los siguientes grados:

- I. Grado I. Dependencia leve: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal;
- II. Grado II. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de una persona cuidadora o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal, y
- III. Grado III. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar las actividades de la vida diaria de forma permanente, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial y necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Artículo 17. El grado de dependencia se podrá modificar a solicitud de la persona que requiere cuidados, de quien le represente o de oficio por las instituciones públicas competentes, por alguna de las siguientes causas:

- I. Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia, o
- II. Error de diagnóstico.

Las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación de la persona que requiere cuidados, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la presente ley.

TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I. DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Artículo 18. El Sistema es la instancia de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, competentes en materia de cuidados, que tiene por objeto diseñar las políticas públicas, programas e instrumentos, así como la implementación de acciones para asistir, apoyar y atender a las personas que requieren de cuidados, garantizar sus derechos y fomentar su autonomía, así como el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, con base en un modelo de corresponsabilidad entre el Estado, el sector empresarial, la sociedad civil, la comunidad, las familias y entre mujeres y hombres.

Artículo 19. Los objetivos del Sistema son:

- I. Promover la redistribución y corresponsabilidad del trabajo de cuidados entre el Estado, las empresas y las familias, y al interior de éstas, a fin de enfrentar las desigualdades provocadas por relaciones jerárquicas de poder entre mujeres y hombres, transformando así la actual división sexual del trabajo;
- II. Garantizar el derecho y acceso a los servicios de cuidados a las personas en situación de dependencia que así lo requieran, al mismo tiempo que se garantiza el respeto a los derechos de las personas cuidadoras;
- III. Establecer, impulsar y coordinar acciones, programas y políticas públicas en materia de cuidados, garantizando su suficiencia y calidad, atendiendo a la composición plurilingüe, pluriétnica y multicultural del país;



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- IV. Impulsar y desarrollar las propuestas que permitan valorar social y económicamente la labor del trabajo de cuidado remunerado y no remunerado, con el fin de reconocer su aporte al desarrollo económico;
- V. Validar los criterios mínimos de capacitación y certificación de las personas cuidadoras;
- VI. Generar la normatividad que establezca los criterios y características mínimas de operación, bajo los cuales se deben ofrecer los servicios de cuidado;
- VII. Establecer los criterios y condiciones mínimas en las cuales las personas cuidadoras deben realizar su trabajo, así como promover su profesionalización;
- VIII. Promover la participación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de cuidado;
- IX. Propiciar la erradicación de la división sexual del trabajo, promoviendo la corresponsabilidad equitativa de las labores de cuidado entre hombres y mujeres, así como entre los otros agentes corresponsables, y
- X. Promover que los horarios de la vida familiar, personal y laboral en general, sean compatibles y flexibles, de tal forma que los horarios del mercado laboral permitan a mujeres y hombres realizar los trabajos de cuidados necesarios para sostener la vida.

Artículo 20. Las dependencias que integran el Sistema Nacional de Cuidados, deberán en el ámbito de sus atribuciones, dar cumplimiento a las acciones, programas y políticas públicas que determine el Sistema para el cumplimiento de esta Ley.

Artículo 21. El Sistema contará con una Junta Nacional de Cuidados que será el órgano rector del Sistema, conformado por las personas titulares o representantes legales de:

- I. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, quien la presidirá;
- II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. La Secretaría de Educación Pública;
- IV. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- V. La Secretaría de Salud;
- VI. La Secretaría de Cultura;
- VII. Del Instituto Mexicano de Seguridad Social;
- VIII. Del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- IX. El Instituto Nacional de las Mujeres o en su caso la Secretaría de las Mujeres, quien fungirá como Secretaría Ejecutiva;
- X. Del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;
- XI. La Secretaría de Bienestar, y
- XII. Las Secretarías de Bienestar o sus homólogas en las entidades federativas
- XIII. Del Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores
- XIV. De la institución responsable de las personas con discapacidad



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

XV. Así como cualquier otra institución pública que la Junta Nacional de cuidados considere necesario incluir como integrante y/o invitada.

Artículo 22. Quienes integren la Junta Nacional de Cuidados tienen derecho a voz y voto en las sesiones y podrán designar a una persona suplente, quien deberá ser del nivel inferior jerárquico inmediato.

Todas las decisiones de la Junta Nacional de Cuidados se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate tendrá voto de calidad quien presida la Junta.

La Junta Nacional de Cuidados podrá invitar a personas expertas y autoridades que determine a las sesiones.

Artículo 23. La Junta de Cuidados celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias que serán convocadas por la Secretaría Ejecutiva, en los términos que establezca el Reglamento, y tendrá las siguientes facultades:

- I. Elaborar su programa de trabajo anual;
- II. Establecer las bases y principios para la efectiva coordinación y articulación de sus integrantes;
- III. Diseñar, aprobar y promover la política nacional en materia de cuidados, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación;
- IV. Aprobar la metodología de los indicadores para la evaluación a que se refiere la fracción anterior, con base en la propuesta que le someta a consideración el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- V. Crear comisiones técnicas de coordinación y articulación a fin de diseñar, revisar la implementación y evaluar las acciones, programas y políticas públicas en materia de cuidados de cada uno de los grupos de población objetivo;
- VI. Generar la normatividad que establezca los criterios y características mínimas de operación, bajo los cuales se deben ofrecer los servicios de cuidados;
- VII. Emitir un informe anual sobre los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en materia de cuidados;
- VIII. Emitir recomendaciones a las Juntas Locales de Cuidados o a otras autoridades a fin de fortalecer las acciones, programas y políticas públicas en materia de cuidados;
- IX. Consultar y solicitar las opiniones que considere necesarias a la Asamblea Consultiva;
- X. Celebrar convenios de coordinación, articulación, colaboración y concertación necesarios para el cumplimiento de los fines de la Junta, y
- XI. Las demás que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema.

Artículo 24. La Junta de Cuidados contará, por lo menos, con las siguientes Comisiones técnicas de coordinación y articulación:



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- I. Comisión Técnica de cuidados en infancia;
- II. Comisión Técnica de cuidados de las personas dependientes por motivos de envejecimiento, discapacidad o enfermedad, y
- III. Comisión Técnica de personas cuidadoras.

Artículo 25. La Junta Nacional de Cuidados contará con una Secretaría Ejecutiva encargada de la articulación, promoción, implementación y monitoreo de la política pública en materia de cuidados, así como de convocar y dar seguimiento a sus acuerdos.

Así mismo, la Secretaría Ejecutiva tendrá a su cargo la elaboración del proyecto de Reglamento para el funcionamiento de la misma y lo presentará a sus integrantes para su consideración y, en su caso, aprobación.

Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades:

- I. Promover, implementar y monitorear la política pública en materia de cuidados, bajo los lineamientos de la Junta Nacional de Cuidados a quien asesorará en el ámbito de su competencia.
- II. Articular todos los actores públicos, privados del Sistema y las diferentes actividades que desarrollan en el país en materia de cuidados-
- III. Velar por el respeto y ejercicio de los derechos establecidos en la presente ley.
- IV. Elaborar el del proyecto de Reglamento para el funcionamiento de la misma y presentarlo a sus integrantes para su consideración y, en su caso, aprobación;
- V. Realizar el trabajo técnico para la preparación de las reuniones de la Junta de Cuidados y dar seguimiento a las resoluciones de estas;
- VI. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones de la Junta de Cuidados;
- VII. Preparar el proyecto de calendario de los trabajos de la Junta de Cuidados;
- VIII. Elaborar los anteproyectos de informes de la Junta de Cuidados y someterlos a su revisión, observación y aprobación, y
- IX. Proveer a la Junta de Cuidados los insumos necesarios para la elaboración de las propuestas a que se refiere la presente Ley. Para ello, podrá solicitar la información que estime pertinente para la realización de las actividades que le encomienda esta Ley, de oficio o a solicitud de quienes integran la Junta de Cuidados.

Artículo 27. Las recomendaciones que emita la Junta de Cuidados a las Juntas Locales o a diversas autoridades, deberán recibir respuesta fundada y motivada por parte de quienes las reciban, en un término que no exceda los quince días a partir de su recepción, tanto en los casos en los que determinen su aceptación como en los casos en los que decidan rechazarlas.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

En caso de aceptarlas deberá informar las acciones concretas que se tomarán para darles cumplimiento.

Toda la información relacionada con la emisión, aceptación, rechazo, cumplimiento y supervisión de las recomendaciones deberá estar contemplada en los informes anuales de la Junta de Cuidados.

CAPÍTULO II

DE LA ASAMBLEA CONSULTIVA

Artículo 28. La Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas y programas que se desarrollen e implementen en el Sistema.

Artículo 29. La Asamblea Consultiva estará integrada por un número no menor de diez ni mayor de veinte personas, representantes de los sectores privado, social, de la comunidad académica y de las asociaciones de personas cuidadoras que, por su experiencia en materia de la Ley, puedan contribuir al logro de los objetivos del Sistema.

Las personas que integren la Asamblea Consultiva serán propuestas por los sectores y comunidad señalados y nombradas por el Sistema en términos de lo dispuesto por el Reglamento.

Artículo 30. Las personas integrantes de la Asamblea Consultiva no recibirán retribución, emolumento, o compensación alguna por su participación, ya que su carácter es honorífico.

Artículo 31. Son facultades de la Asamblea Consultiva:

- I. Presentar las opiniones y atender las consultas que le sean solicitadas por la Junta de Cuidados, sobre el desarrollo de las acciones, los programas y políticas en materia de cuidados;
- II. Asesorar a la Junta de Cuidados en cuestiones relacionadas con la materia de la Ley;
- III. Contribuir en el impulso de las acciones, políticas públicas y programas del Sistema, por medio de la Junta Nacional;
- IV. Participar en las reuniones y eventos que convoque la Secretaría Ejecutiva de la Junta de Cuidados, para realizar el intercambio de experiencias e información tanto de carácter nacional como internacional sobre temas relacionados con la materia de la Ley;
- V. Presentar ante la Junta de Cuidados un informe anual de las actividades de su encargo, y
- VI. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Artículo 32. Las personas que integren la Asamblea Consultiva durarán en su cargo hasta un máximo de tres años, y podrán ser ratificadas por un periodo igual, en términos de lo dispuesto en el Reglamento.

Artículo 33. Las reglas de funcionamiento y organización de la Asamblea Consultiva se establecerán en el Reglamento. La Junta proveerá a la Asamblea Consultiva de los recursos necesarios para el desempeño de sus actividades.

CAPÍTULO III

DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Artículo 34. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de manera concurrente, coadyuvarán para el cumplimiento de los objetivos de esta ley de conformidad con las competencias previstas en el presente ordenamiento y demás instrumentos legales aplicables.

Artículo 35. Las dependencias que integran el Sistema Nacional de Cuidados, deberán en el ámbito de sus atribuciones, dar cumplimiento a las acciones, programas y políticas públicas que determine el Sistema para el cumplimiento de esta Ley.

SECCIÓN PRIMERA

DE LA FEDERACIÓN

Artículo 36. Corresponde a la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal:

- I. Conducir la política nacional integral desde la perspectiva de género para garantizar el derecho de todas las personas a cuidar, ser cuidadas y autocuidarse;
- II. Vigilar el cabal cumplimiento de la presente ley y de los instrumentos internacionales aplicables;
- III. Coordinar con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y el Instituto Nacional de la Mujeres la elaboración y aplicación del Programa a que se refiere la ley, auxiliándose de las demás autoridades encargadas de implementar el presente ordenamiento legal;
- IV. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de cuidados y verificar su cumplimiento;



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- V. Organizar y operar, por sí o en coordinación con las entidades de su sector coordinado, los servicios de cuidados a su cargo y desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;
- VI. Coordinar con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia el Registro Nacional de Cuidados;
- VII. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de cuidados a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia;
- VIII. Ejercer la coordinación, articulación y vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables en materia de cuidados, y
- IX. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 37. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

- I. Presidir la Junta Nacional de Cuidados;
- II. Elaborar el Programa en coordinación con las demás autoridades integrantes de la Junta;
- III. Elaborar los criterios mínimos de capacitación y certificación de las personas cuidadoras de personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia;
- IV. Promover la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado entre su personal;
- V. Coordinar los trabajos necesarios para la integración del Registro Nacional de Cuidados;
- VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia,
- VII. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- VIII. Velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Política Nacional de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en el diseño y ejecución de las acciones, programas y políticas que sean parte del Sistema de Cuidados;
- IX. Articular las acciones, programas y políticas públicas del Sistema con la política nacional en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil establecida por el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; y
- X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 38. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

- I. Ser integrante de la Junta de Cuidados;



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- II. Establecer los criterios mínimos de capacitación y certificación de las personas cuidadoras de niñas, niños y adolescentes en etapa escolar;
- III. Desarrollar las orientaciones en materia de cuidados para la atención de la primera infancia en materia de promoción de autonomía y desarrollo infantil adecuado;
- IV. Participar en la coordinación y ejecución de las acciones, programas y políticas públicas del Sistema en que la educación sea uno de sus componentes, particularmente los de desarrollo en la primera infancia;
- V. Promover la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado entre su personal;
- VI. Incorporar en los contenidos de la nueva escuela mexicana los principios y valores rectores que orientan el derecho al cuidado de todas las personas;
- VII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VIII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 39. Corresponde a la Secretaría de Salud:

- I. Integrar la Junta de Cuidados;
- II. Desarrollar las directrices en materia de cuidados para la atención de las personas con dependencia en relación con la salud;
- III. Participar en la coordinación y ejecución de las acciones, programas y políticas públicas del Sistema en que la salud sea uno de sus componentes, particularmente los de atención a personas con dependencia;
- IV. Promover la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado entre su personal;
- V. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 40. Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social:

- I. Integrar la Junta de Cuidados;
- II. Promover oportunidades para que las mujeres y los hombres puedan tener un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y de dignidad humana para reducir las diferencias que existen entre las aspiraciones de trabajo de las personas y sus condiciones actuales de trabajo;



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- III. Promover el desarrollo de la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación en la materia de esta ley;
- IV. Promover la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado entre su personal;
- V. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta Ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 41. Corresponde a la Secretaría de Cultura:

- I. Integrar la Junta de Cuidados;
- II. Promover e impulsar acciones culturales de reconocimiento al trabajo de cuidados realizado en los hogares y las comunidades;
- III. Realizar estrategias, mecanismos y proyectos culturales para promover la redistribución del trabajo de cuidados;
- IV. Generar proyectos artísticos y culturales comunitarios dirigidos a personas mayores y personas con discapacidad;
- V. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 42. Corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

- I. Integrar la Junta de Cuidados;
- II. Garantizar la prestación de los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil y atención a las personas jubiladas, pensionadas y discapacitadas, a sus derechohabientes conforme a los principios que rigen la presente Ley;
- III. Promover la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado entre su personal;
- IV. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- V. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- VI. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 43. Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres o a la Secretaría de las Mujeres:

- I. Fungir como la Secretaría Ejecutiva de la Junta, a través de su Titular;
- II. Vigilar que se cumpla con la incorporación de la perspectiva de género en todas las acciones, programas y políticas que sean parte del Sistema de Cuidados;
- III. Velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Política Nacional en Materia de Igualdad de la Administración Pública Federal en materia de cuidados, en el diseño y ejecución de las acciones, programas y políticas que sean parte del Sistema de Cuidados;
- IV. Realizar acciones concretas en pro del cambio cultural de género sobre corresponsabilidad y redistribución en los cuidados;
- V. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia,
- VI. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- VII. Desarrollar y actualizar el Mapa de Cuidados,
- VIII. Coordinar el Observatorio de cuidados, y
- IX. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 44. Corresponde al Instituto Mexicano de Seguro Social:

- I. Integrar la Junta de Cuidados;
- II. Garantizar que las prestaciones de servicios de cuidado que se otorguen a las personas derechohabientes se realicen conforme a los principios que rigen la presente ley;
- III. Promover la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado entre su personal;
- IV. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- V. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VI. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 45. Corresponde la Secretaría del Bienestar:

- I. Integrar la Junta de Cuidados;



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- II. Aportar criterios sociales y de género para la evaluación general de la prestación de servicios de cuidados en todo el territorio nacional que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- III. Promover la formación, capacitación y el adiestramiento en y para la prestación de servicios de cuidado entre su personal;
- IV. Incorporar el enfoque de derechos sociales a las políticas públicas de cuidados;
- V. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VII. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

Artículo 46. Corresponde al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación:

- I. Integrar la Junta de Cuidados;
- II. Vigilar que se cumpla con la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en todas las acciones, programas y políticas que sean parte del Sistema Nacional de Cuidados;
- III. Promover la incorporación de las personas de los grupos de atención prioritaria al Sistema Nacional de Cuidados;
- IV. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- V. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VI. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

SECCIÓN SEGUNDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Artículo 47. Corresponde a las entidades federativas, en materia de cuidados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

- I. Coadyuvar en la creación y consolidación del Sistema Nacional de Cuidados;
- II. Participar en la elaboración del Programa Nacional;
- III. Diseñar, implementar y articular, desde la perspectiva de género, sus políticas públicas en materia de cuidados, en concordancia con la política nacional integral de cuidados;
- IV. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Cuidados, y planear, organizar y desarrollar los Sistemas Estatales de Cuidados en coordinación con los sistemas



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- estatales del Desarrollo Integral de la Familia y en coadyuvancia con los Institutos y Secretarías de las Mujeres;
- V. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de cuidados de conformidad con las disposiciones aplicables;
 - VI. Establecer acuerdos con las autoridades federales a través de la Junta de Cuidados, y en articulación con las entidades de su sector, para organizar, operar y supervisar la prestación de los servicios de cuidados a que se refiere la fracción anterior, en los términos que se estipulen en los acuerdos de coordinación y demás instrumentos jurídicos que al efecto se celebren;
 - VII. Formular y desarrollar acciones, programas y políticas públicas locales de cuidado, en el marco de los sistemas estatales de cuidados y de acuerdo con los principios y objetivos de la presente ley;
 - VIII. Coordinar y operar el Registro Estatal;
 - IX. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas de su competencia los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
 - X. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables;
 - XI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
 - XII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta ley y demás disposiciones generales aplicables.

SECCIÓN TERCERA DE LOS MUNICIPIOS Y DEMARCACIONES TERRITORIALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Artículo 48.- Corresponde a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con esta ley y las leyes locales en materia de cuidados, lo siguiente:

- I. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema, y planear, organizar y desarrollar, de acuerdo con la Política Nacional y Estatal, los Sistemas de Cuidados Municipales y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México; en coordinación con los sistemas municipales del Desarrollo Integral de la familia y en coadyuvancia con los Institutos o Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres;
- II. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de cuidados de conformidad con las disposiciones aplicables;
- III. Formular y desarrollar acciones, programas y políticas públicas locales de cuidado, en el marco de los sistemas estatales de cuidados y de acuerdo con los principios y objetivos de la presente ley;



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

- IV. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- V. Incorporar en todas las acciones, programas y políticas públicas de su competencia los principios y valores rectores que promueven el derecho humano al cuidado de todas las personas;
- VI. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia, y
- VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta ley y demás disposiciones generales aplicables.

CAPÍTULO IV **DEL REGISTRO NACIONAL Y REGISTROS ESTATALES DEL SISTEMA DE CUIDADOS**

Artículo 49. El Registro Nacional se organizará conforme a lo dispuesto por el Reglamento y tendrá por objeto:

- I. Coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la política nacional y del Sistema;
- II. Unificar la información relacionada al Sistema de Cuidados, y específicamente a la referida a los servicios de los sectores público, social y privado dirigidos a la población objetivo de esta Ley;
- III. Identificar a las instituciones, organizaciones, empresas y personas prestadoras de servicios de cuidados a que se refiere el Artículo 13 de la presente ley, así como mantener actualizada la información que lo conforma;
- IV. Realizar el registro de las personas usuarias del Sistema de Cuidados, de las personas capacitadas y especializadas para realizar los trabajos de cuidados, así como de las entidades que realizan las capacitaciones;
- V. Contar con un control estadístico que contribuya a la definición de políticas públicas a que se refiere esta ley, y
- VI. Facilitar la supervisión de los centros de cuidados, ya sean en modalidad pública, privada o mixta.

Artículo 50. El Registro Nacional deberá orientarse por los principios de máxima publicidad, transparencia y legalidad, cumpliendo con las disposiciones en materia de rendición de cuentas.

Artículo 51. Las autoridades federales, de las entidades federativas, de la Ciudad de México, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como las personas físicas y morales que operen en centros de servicios de cuidados, deberán inscribirlos en el Registro Nacional o Estatal, según corresponda. Los registros deberán actualizarse cada seis meses.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Artículo 52. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los Poderes Federales Legislativo y Judicial y los órganos constitucionalmente autónomos que brinden directamente servicios de cuidados, deberán inscribir los centros en que dichos servicios se brinda, en el registro local que corresponda, previa revisión del cumplimiento de requisitos conforme a la modalidad y tipo que se trate y conforme a las leyes locales aplicables.

CAPÍTULO V DEL FINANCIAMIENTO

Artículo 53 El Ejecutivo Federal y los Gobiernos de las entidades federativas participarán en el financiamiento de las acciones, programas y políticas públicas de cuidados, sujetas a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables.

Artículo 54.—El acceso de las personas al derecho al cuidado será universal, teniendo como base los programas sociales del Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales. Con especial prioridad

A partir de los resultados que arroje el diagnóstico nacional de cuidados el Sistema Nacional de Cuidados, podrá iniciar programas de apoyo a diversos grupos poblacionales tomando en cuenta su capacidad económica personal y diversos factores, de quienes se encuentran en situación de mayor dependencia y carentes de autonomía

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto, se cubrirán de conformidad con el presupuesto autorizado para los ejecutores del gasto responsables para el presente ejercicio fiscal y subsecuentes, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

TERCERO. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Gobierno Federal y las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Cuidados deberán llevar a cabo un Diagnóstico Nacional de Cuidados, por medio de los recursos y las facultades que cada una dispone el cual será coordinado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en coadyuvancia con el Instituto Nacional de las Mujeres.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

CUARTO. Una vez que se cuente con los resultados del diagnóstico señalado en el artículo transitorio tercero, se implementará la estructura y operación a partir de los programas sociales con los que ya cuenta el Gobierno Federal sin que esto implique, de inicio, una afectación presupuestal a lo ya establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

QUINTO. El Ejecutivo Federal emitirá el Reglamento de la ley dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

SEXTO. El Sistema Nacional de Cuidados se integrará dentro de los 60 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

SÉPTIMO. El Reglamento del Sistema Nacional deberá expedirse dentro de los 60 días siguientes a la integración del Sistema.

OCTAVO. La Asamblea Constitutiva a que se refiere el artículo 28 de la presente Ley deberá de constituirse a más tardar 60 días posteriores a la publicación del Reglamento del Sistema Nacional.

NOVENO. El Registro Nacional del Sistema de Cuidados a que se refiere el artículo 49 deberá de integrarse dentro de los 365 días siguientes a la conformación del Sistema Nacional.

DÉCIMO. Las personas que requieran cuidados a las que hace referencia la ley y las personas cuidadoras remuneradas y personas morales prestadoras de servicios de cuidados, tendrán un plazo máximo de 180 días naturales, a partir de la conformación del Registro Nacional, para registrar su información en el Sistema Nacional conforme lo indique el reglamento del mismo.

DÉCIMO PRIMERO. Las personas morales prestadoras de servicios de cuidados que se encuentren operando con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, contarán con un plazo de 18 meses a partir de su entrada en vigor, para adecuar las instalaciones de los Centros de cuidado, así como su normatividad interna, con base en lo dispuesto en la presente ley y su reglamento.

DÉCIMO SEGUNDO. El Congreso de la Unión tendrá un plazo de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley para realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Por su parte, las Legislaturas de las entidades federativas en un marco de coordinación, tendrán un plazo de 270 días, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley para expedir las leyes locales y realizar las reformas necesarias en la Legislación Local de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.



SENADO DE LA REPÚBLICA

LXVI LEGISLATURA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

DÉCIMO TERCERO. Las entidades federativas tendrán un plazo de 60 días, a partir de la entrada en vigor de sus leyes locales, para integrar los Sistemas Locales de Cuidados.

DÉCIMO CUARTO. Los recursos para implementar los programas y las acciones que se deriven de la presente ley, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a las dependencias, entidades y órganos desconcentrados del Ejecutivo Federal, órganos autónomos, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes; asimismo, no requerirán de estructuras orgánicas adicionales por virtud de los efectos de la misma.

ATENTAMENTE

Senado de la República a 1 de septiembre de 2024

Senadora Martha Lucía Micher Camarena
Grupo Parlamentario Movimiento de
Regeneración Nacional

Senadora Minerva Citlalli Hernández Mora
Grupo Parlamentario Movimiento de
Regeneración Nacional

Senadora Ernestina Godoy Ramos
Grupo Parlamentario Movimiento de
Regeneración Nacional

Senador Marcelo Luis Ebrard Casaubón
Grupo Parlamentario Movimiento de
Regeneración Nacional