

# ASUNTOS DE GÉNERO

## ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México

Lucía Pérez Fragoso



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ASUNTOS  
DE GÉNERO  
REC

# ASUNTOS DE GÉNERO

## ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México

Lucía Pérez Fragoso



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Lucía Pérez Frago, consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del Proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidados” 1415AK, bajo la supervisión de Ana F. Stefanovic con el apoyo de Margarita Vega, de la misma División. Se agradece la colaboración de Alma Rosa Colin, Cynthia Rodríguez y Adriana Arjona. Asimismo, se agradecen los aportes y la disposición para proporcionar información para este estudio de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal de México.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.4211

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00726

---

Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Definición del marco de estudio</b> .....	11
<b>II. Autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México</b> .....	15
A. Contexto de la Ciudad de México .....	15
B. Características socioeconómicas de la población en la Ciudad de México.....	16
C. Población a estudiar en la Ciudad de México .....	20
<b>III. Análisis de las políticas de desarrollo urbano que afectan la autonomía de las mujeres</b> .....	23
A. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 .....	24
B. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2010 y Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal .....	25
C. Políticas de movilidad y transporte .....	26
1. Información sobre desplazamientos .....	26
2. Ley y Programa Integral de Movilidad del Distrito Federal .....	27
3. Programa de Viajemos seguras en el transporte público.....	28
<b>IV. Competencias vinculadas con las políticas de cuidados</b> .....	29
A. Nivel nacional .....	29
1. Secretaría de Educación .....	29
2. Secretaría de Salud.....	30
3. Secretaría de Desarrollo Social .....	31
4. Secretaría del Trabajo y Previsión Social .....	31
5. Instituto Nacional de las Mujeres.....	32
B. A nivel Ciudad de México .....	32
1. Secretaría de Educación .....	32
2. Secretaría de Salud.....	33
3. Secretaría de Desarrollo Social .....	33

4.	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) .....	35
5.	Comisión para la Economía del Cuidado y la Igualdad Laboral .....	35
C.	Régimen fiscal y sistema de financiamiento de la política de cuidados .....	36
<b>V.</b>	<b>Mapa de las políticas de cuidados y laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres</b> .....	39
A.	Población de niños y niñas de 0 a 5 años .....	40
B.	Población de niño y niñas 6 a 14 años .....	41
C.	Personas adultas mayores (de 60 años en adelante) .....	41
D.	Población con discapacidad en la Ciudad de México .....	44
E.	Perfil de las cuidadoras .....	45
F.	Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres .....	49
1.	Licencias de paternidad y maternidad .....	50
2.	El Programa de nueva cultura laboral .....	50
3.	Programas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo .....	51
4.	Otros programas que promueven la autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México .....	52
<b>VI.</b>	<b>Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano</b> .....	55
A.	Necesidades de atención a las personas demandantes de cuidados .....	55
1.	Fecundidad .....	55
2.	Grupo de población de edades intermedias .....	56
3.	Tasa de dependencia .....	56
4.	Envejecimiento .....	56
B.	Propuestas de políticas de cuidados para la Ciudad de México .....	57
1.	Propuestas a realizar en el corto plazo .....	57
2.	Propuestas a realizar en el mediano plazo .....	59
3.	Propuestas a realizar en el largo plazo .....	61
4.	Una propuesta integral: cooperativas de cuidado .....	62
5.	Propuesta de indicadores necesarios para el estudio de la autonomía económica de las mujeres y de la política de cuidados en el ámbito urbano .....	63
6.	Principales oportunidades y desafíos .....	64
	<b>Bibliografía</b> .....	67
	<b>Serie Asuntos de Género: números publicados</b> .....	71
	<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Población por demarcación territorial en la Ciudad de México: total y en pobreza y pobreza extrema, 2015 .....	16
Cuadro 2	Ciudad de México: población de 15 a 59 años por escolaridad y sexo, 2015 .....	17
Cuadro 3	Ciudad de México: población de 15 a 59 años por condición de actividad en el mercado laboral y sexo, 2015 .....	17
Cuadro 4	Tiempo dedicado al trabajo total de la población del Distrito Federal mayor a 15 años, según sexo, 2014 .....	19
Cuadro 5	Tiempo dedicado al trabajo no remunerado de la población de la Ciudad de México mayor de 15 años, según sexo y quintil de ingresos, 2014 .....	20
Cuadro 6	Distribución total de la población dependiente por grupos de edad y sexo en la Ciudad de México, 2015 .....	21
Cuadro 7	Porcentaje de viajes realizados según el propósito, por sexo en la Ciudad de México, 2007 .....	26
Cuadro 8	Traslados con propósitos de cuidado realizados por mujeres y hombres en la Ciudad de México, 2007, porcentaje del total de viajes por actividad, y tiempo de traslado .....	27

Cuadro 9	Ley de ingresos del Distrito Federal, Ejercicio Fiscal, 2015 .....	36
Cuadro 10	Número de albergues y de personas adultas mayores atendidas en la Ciudad de México, 2015 .....	43
Cuadro 11	Población y porcentaje de personas que cuidan dentro de su hogar, por sexo en la Ciudad de México, 2012 .....	46
Cuadro 12	Tiempo dedicado al trabajo no remunerado de la población del Distrito Federal mayor de 15 años, 2014.....	46
Cuadro 13	Población femenina por grupos de edad y participación económica en la Ciudad de México, 2012.....	46
Cuadro 14	Mujeres ocupadas que realizan trabajo de cuidado y doméstico por grupos de edad en la Ciudad de México, 2012.....	47
Cuadro 15	Mujeres no económicamente activas que realizan trabajo de cuidado y doméstico por grupos de edad en la Ciudad de México, 2012 .....	47
Cuadro 16	Mujeres ocupadas de 15 a 59 años de edad por número de salarios mínimos en la Ciudad de México, 2012.....	48
Cuadro 17	Mujeres que realizan trabajo de cuidado y doméstico de 15 a 59 años de edad por salarios mínimos en la Ciudad de México, 2012.....	49
Cuadro 18	Proyecciones de fecundidad y población joven en la Ciudad de México, 2010-2030 .....	55
Cuadro 19	Proyecciones de población dependiente de la Ciudad de México, 2010-2030 .....	56
Cuadro 20	Proyecciones de esperanza de vida y porcentaje de población adulta mayor de la Ciudad de México, 2010-2030.....	57
 <b>Gráfico</b>		
Gráfico 1	Distribución del total de la población por edad en la Ciudad de México, 2015 .....	20



## Resumen

---

Las ciudades ocupan un lugar central en la planificación y las políticas de desarrollo para impulsar el progreso de sus habitantes, mejorar sus condiciones de vida y garantizar sus derechos. En este contexto, mujeres y hombres tienen distintas necesidades y aspiraciones en el espacio urbano y distintas posibilidades de acceder a los bienes y recursos de la ciudad. Ello es consecuencia, entre otros factores, de los diferentes papeles que ambos desempeñan en la esfera privada y en la esfera pública, en el ámbito del trabajo no remunerado y de cuidados y en el ámbito del empleo, así como en el modo en que experimentan y se relacionan con el entorno urbano.

América Latina es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. El crecimiento y el envejecimiento de la población urbana, la progresiva inserción laboral de las mujeres sin la correspondiente participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados ha puesto en la agenda pública y ciudadana las necesidades de servicios e infraestructura de apoyo a las familias y, en especial, a las personas con algún nivel de dependencia.

Las demandas de cuidado y de autonomía económica de las mujeres plantean un particular desafío para las políticas locales, de vivienda, planificación, infraestructura, transporte, actividad económica, seguridad y espacio público, participación y toma de decisiones, entre otras. Es decir presentan un reto de gran magnitud para el desarrollo urbano.

El presente estudio pretende contribuir al debate sobre políticas de cuidados enfocando la mirada en las ciudades latinoamericanas, en esta ocasión específicamente en la Ciudad de México. A partir del diagnóstico cuantitativo de la situación socioeconómica de las y los habitantes de la Ciudad de México, y del análisis de las competencias de la administración local en términos de oferta de servicios de cuidado para niños y niñas, personas adultas mayores y personas con alguna discapacidad, se proporcionan recomendaciones para la planificación, la formulación e implementación de políticas urbanas a corto y mediano plazo.

Este estudio forma parte del proyecto regional “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidado”, que desarrolla la División de Asuntos de Género de la CEPAL con el financiamiento de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El principal objetivo de esta iniciativa, que involucra a seis países y ciudades de la región, es contribuir al conocimiento y capacidad técnica, así como al diálogo político de los gobiernos locales para dar una respuesta eficiente y de calidad a las necesidades de los grupos poblacionales con dependencia, las personas proveedoras de cuidado y la autonomía económica de las mujeres.



## Introducción

---

Analizar quién cuida y bajo qué características se cuida en la Ciudad de México<sup>1</sup> obliga imperativamente a tener presente tanto la oferta de servicios de cuidado como las facilidades para cuidar que existen en la ciudad. Igual de importante resulta conocer si la planificación urbana que enfrentan las personas que cuidan y quienes requieren cuidados, facilita o dificulta esta labor. Se presenta aquí una primera aproximación<sup>2</sup> al estudio conjunto de las políticas de cuidado, la autonomía económica de las mujeres y las políticas de desarrollo urbano en la Ciudad de México. Se busca unir ámbitos “tradicionalmente” privados como son las relaciones de cuidado, con ámbitos de orden público, como son los del desarrollo urbano; además de estudiar cómo lo que sucede en ambos ámbitos influye en la autonomía económica de las mujeres y en la vida económica y social de la población en general.

Los tres temas que se buscan analizar, si bien han sido estudiados de manera independiente, se abordarán de manera conjunta. Este estudio resulta especialmente importante para la Ciudad de México dadas sus características demográficas (una de las ciudades más grandes del mundo), socioeconómicas (con grandes inequidades) y políticas (con grandes desigualdades por ejemplo en la participación e integración en partidos políticos y en puestos de elección popular), así como sus particulares dimensiones geográficas.

Se asume que cuidar implica conocimientos, habilidades y capacidades que es necesario desarrollar, además de tratarse de una actividad que requiere tiempo, esfuerzo y energía. Así mismo se sabe, como se desarrollará más adelante en esta investigación, que el cuidado es una tarea que en términos sociales y culturales se encuentra asignada históricamente principalmente a las mujeres. Esta condición conlleva sin

---

<sup>1</sup> El 29 de enero de 2016 fue publicada la reforma política de la Ciudad de México. Entre las nuevas disposiciones se incluye la de cambiar la referencia que se hacía al Distrito Federal, por la de Ciudad de México, convirtiéndose ésta en la entidad federativa número 32 de la República Mexicana. El siguiente paso es elegir, con el apoyo del Instituto Nacional Electoral, a 60 notables que integrarán un congreso constituyente que elaborará la Constitución política de la Ciudad de México, la cual deberá ser aprobada a más tardar el 31 de enero del 2017. Es así que actualmente se vive una etapa de transición, por lo que a lo largo de esta investigación se continuará usando Distrito Federal donde corresponda y Ciudad de México en aquellos casos que sea posible y que no afecte las denominaciones aún oficiales de instituciones, leyes, programas y similares.

<sup>2</sup> Se considera una primera aproximación dado lo ambicioso de buscar unir temáticas de cuidado, de autonomía económica con el desarrollo urbano. Se señalan aquí algunas relaciones importantes entre los temas, pero seguro existen muchas más.

duda implicaciones en la vida cotidiana, personal y profesional de las mismas, razón por la que aquí se estudian conjuntamente las políticas de cuidado con la autonomía económica de las mujeres que habitan la Ciudad de México.

La asignación de tareas a mujeres y hombres con base en la división sexual del trabajo imperante en la organización económica y social, resulta entre otras cuestiones en impactos diferenciados en la utilización de los espacios de la ciudad. Es necesario reflexionar sobre cómo está diseñada una ciudad, con qué recursos cuenta y en qué condiciones se encuentra, buscando conocer: la oferta de servicios; la infraestructura de vialidades, suelo, viviendas, calles, parques y plazas, etcétera; así como también implica recrear en ella el desplazamiento de las personas y su contribución a la calidad de vida de las mismas.

El rostro de una ciudad cambia en la percepción y uso que de ella hacen las mujeres y los hombres, de acuerdo a su edad, las actividades que realizan, las funciones que desempeñan, la condición de salud y cualquier otra particularidad. En ello la oferta de servicios de cuidado es considerada como un factor determinante para la autonomía económica de las mujeres. Es preciso también conocer las políticas de cuidado y las de planificación urbana existentes para saber en qué magnitud promueven la distribución de las tareas de cuidado, facilitan las tareas de quienes cuidan y favorecen la movilidad de la población<sup>3</sup>. Se busca elaborar propuestas para promover la corresponsabilidad en el cuidado y para que la Ciudad de México sea más amigable con quienes realizan labores de cuidado y con quienes requieren cuidados. Igualmente se busca que las propuestas faciliten la movilidad de las personas, especialmente de las mujeres en las diferentes etapas y ciclos de vida (durante embarazos, cuando se movilizan con infantes o con personas adultas mayores), y de acuerdo a las funciones que realizan.

El presente estudio se inicia con un breve desarrollo del marco teórico de referencia de la investigación. La parte dos corresponde a una presentación sucinta del contexto de la Ciudad de México con sus indicadores clave y las principales características de la población que en ella habita, se introducen los cuatro grupos de población estudiados: i) población de 0 a 14 años, ii) población de 60 años y más, iii) población con discapacidad, y iv) población que cuida. La parte tres presenta las políticas y programas de desarrollo urbano y de movilidad de la ciudad para conocer cómo afectan la vida y autonomía económica de las mujeres. En la parte cuatro se documentan las competencias nacionales y del Gobierno de la Ciudad de México (CDMX) en materia de políticas de cuidados, así como su financiamiento en términos generales; se incluyen además las políticas y los programas del gobierno de la CDMX para atender a la población estudiada. En la parte cinco se presenta la oferta de servicios de cuidado en la Ciudad de México, el perfil de las personas que cuidan y otros programas existentes en la CDMX relacionados con la autonomía económica de las mujeres. Para finalizar se presentan los retos y algunas propuestas en materia de políticas de cuidado, autonomía económica de las mujeres y desarrollo urbano.

---

<sup>3</sup> El 15 de diciembre de 2015 entró en vigor el Nuevo Reglamento de Tránsito, que busca proteger principalmente a peatones y ciclistas.

## I. Definición del marco de estudio

---

Se estudian aquí desde la economía feminista las políticas de cuidado, las de desarrollo urbano y la autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México. La economía feminista presenta un marco de estudio que incorpora un enfoque que fortalece y amplía el panorama de análisis, a diferencia de enfoques tradicionales de economía ortodoxa.

El marco de la economía feminista pone énfasis en la existencia de dos tipos de trabajo: i) el trabajo al que tradicionalmente se hace referencia, que es el que pasa por el mercado, recibe una remuneración y se puede llamar empleo; y, ii) el que constituye la aportación de la economía feminista al incorporar al análisis económico, el trabajo doméstico y del cuidado, el cual se realiza dentro de los hogares y que no es remunerado (en la mayoría de los casos). Siendo así que la economía cuenta con mucho más trabajo que el que es tradicionalmente contabilizado y ésta incorporación amplía el espectro de factores participantes y permite contar con una visión integral<sup>4</sup>.

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

Resulta muy difícil que la ya citada autonomía económica de las mujeres se presente por sí sola, regularmente va acompañada de la autonomía física (que la mujer sea dueña de su propio cuerpo) y de autonomía en la toma de decisiones sobre la vida tanto en el ámbito privado como en el público. Para la CEPAL:

*“La capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos y recursos (autonomía económica), el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y la plena participación en las decisiones que afectan su vida y a su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) son los tres pilares de la igualdad de género y de una ciudadanía*

---

<sup>4</sup> Para un desarrollo más amplio del marco de referencia ver: Lucía Pérez Fragosó, *Políticas Laborales: insumos necesarios para su diseño*. GDF. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. 2015.

*paritaria [...]” (CEPAL, 2010a, pág. 38). “La autonomía económica se fortalece en la medida en que las mujeres conquistan la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones.” (CEPAL, 2010a, pág. 16).*

Las relaciones de poder desiguales limitan la posibilidad de las mujeres para participar e influenciar los cambios que pudiesen generar capacidades tanto a nivel individual como colectivo. Obtener la autonomía económica de las mujeres implica un proceso social, que si bien pudiese lograrse de manera individual sería un caso difícil de encontrar.

Muchos son los factores que requieren de conjuntarse para el logro de la autonomía económica de las mujeres.

*“La autonomía económica se refiere a la capacidad de las mujeres de ser proveedoras de su propio sustento, así como del de las personas que de ellas dependen, y decidir cuál es la mejor forma de hacerlo. En ese sentido, este concepto es más amplio que el de autonomía financiera, ya que también incluye el acceso a la seguridad social y a los servicios públicos.” (CEPAL, 2012, pág. 53).*

Al hablar de la autonomía económica de las mujeres es imperativo señalar que el trabajo formal remunerado conlleva un gran **potencial transformador** para las mujeres, así como que está determinado por las responsabilidades de cuidado y las posibilidades de redistribuirlas. Por ello se requiere que existan políticas públicas de cuidado para que las mujeres puedan participar en el mercado laboral.

Entendiendo que las políticas públicas son herramientas en sí mismas. “Se refiere(n) a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas y a la forma en que llegan a la agenda pública y a la agenda de políticas públicas.” (Parsons, 2007). Contar con políticas públicas en un campo determinado, implica que los gobiernos asumen su responsabilidad para erradicar una problemática definida. “La política pública suele entenderse como un curso de acción, una definición de principios y flujos de información en relación con un objetivo público definido en forma democrática. Se expresa, entre otras cosas, en orientaciones, instrumentos, programas, normas institucionales y servicios” (CEPAL, 2012; 22).

En el caso que nos ocupa, las políticas de cuidado son aquellas donde el Estado, las empresas o en su caso la comunidad, asumen su corresponsabilidad en las tareas de la reproducción social.

Se cuenta con innumerables definiciones de “cuidado”, Joan Tronto y Berenice Fisher señalan que al nivel más general, se requiere que “el cuidado sea visto como una actividad en especie, que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro “mundo” para que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye, nuestros cuerpos, nosotros mismos y nuestro ambiente, todo lo cual buscamos entrelazar en una compleja red que sostenga la vida” (Tronto, 2013)<sup>5</sup>. Existen otras definiciones de cuidado que señalan su relación con el bienestar físico y emocional de las personas. Todas las personas necesitan cuidados en las diferentes etapas de sus vidas. Las actividades pueden ser de cuidado directo o indirecto (Pérez, 2015).

Se pueden señalar como actividades de cuidado indirecto las que se realizan para el mantenimiento de los hogares y sus integrantes —denominadas trabajo doméstico— y que son actividades mayoritariamente no remuneradas.

El cuidado cuenta con infinidad de significados: “el cuidado es relación interpersonal, trabajo y costo, es práctica social y herramienta política, es subsidio a la producción, conflicto, ética, derecho y responsabilidad. Estas definiciones cercanas, pero no necesariamente intercambiables, implican no solo distintas perspectivas disciplinarias y tradiciones teóricas, sino también distintos niveles analíticos.” (Esquivel, 2015; 141). Se cuenta también con significados generales como “el conjunto de actividades, procesos y relaciones persona a persona mediante los cuales (todos) los seres humanos son directamente o indirectamente producidos y mantenidos, en la vida cotidiana o de manera puntual, material y

<sup>5</sup> Traducción propia. Joan Tronto, *Caring Democracy. Markets, Equality and Justice* (Estados Unidos y Gran Bretaña: New York University Press, 2013). Traducción propia. Tronto, Joan. *Caring Democracy. Markets, Equality and Justice*. New York University Press. New York and London. 2013.

psicológicamente, así como cognitivamente, a escala intergeneracional e intrageneracional. Está conformada por las estructuras, normas y representaciones vigentes y contribuye, de una u otra manera, a reproducirlas y, eventualmente a modificarlas” (Lamaute-Brisson, 2013).

Para fines prácticos, y dado que esta investigación se enfoca en poblaciones que requieren atención, se utiliza el concepto de cuidado de dependientes: “Desde la perspectiva de la protección social, el cuidado denota la acción dirigida a garantizar la supervivencia social y orgánica de las personas que carecen de autonomía o la han perdido y necesitan ayuda para realizar los actos esenciales de la vida diaria” (CEPAL, 2010b). Además “En este marco, y a partir de la propuesta de la CEPAL sobre protección social, el cuidado se debe entender como un tema de responsabilidad colectiva, sostenido mediante prestaciones y servicios que maximicen la autonomía y el bienestar de las familias, los individuos, y especialmente de las mujeres que son las que soportan mayor parte del trabajo no remunerado”(CEPAL, 2010b). El cuidado se puede proveer en espacios privados o la esfera doméstica y en la esfera no doméstica como en instituciones del Estado, mercantiles o comunitarias (Lamaute-Brisson, 2013).

Se busca aquí unir los ámbitos de estudio de autonomía económica de las mujeres y la creación de políticas de cuidado en espacios urbanos, específicamente en la Ciudad de México. Para ello se analizan cómo funcionan y a quién atienden los espacios de cuidado existentes en la ciudad, además se presentan propuestas de política de cuidado que liberen tiempo y que atiendan a la autonomía económica de las mujeres, al tiempo que contribuyan a la igualdad entre mujeres y hombres. Del mismo modo, se busca elaborar propuestas de políticas de desarrollo urbano que promuevan, entre otras cosas, la mejor utilización de espacios públicos y que faciliten el cuidado y la movilidad a las personas a cargo personas dependientes.



## II. Autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México

---

### A. Contexto de la Ciudad de México

La Ciudad de México está ubicada en la región central de la República Mexicana. Es la capital del país y cuenta con una extensión territorial de 1.485 kilómetros cuadrados, colinda con los estados de México y Morelos. Forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México en conjunto con 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo.

La República Mexicana está conformada por 31 estados y, como ya se dijo, la Ciudad de México recién es considerada como una de las 32 entidades federativas que forman parte del país. La Ciudad de México se caracteriza por concentrar los poderes federales: ejecutivo, legislativo y judicial de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>.

La organización territorial de la Ciudad de México se divide en 16 Demarcaciones Territoriales (antes Delegaciones Políticas)<sup>7</sup> (cuadro II.1). De acuerdo con el Atlas etnográfico (Mora, 2007), cada demarcación está conformada por pueblos, barrios y colonias, éstas son equivalentes a las localidades que son usuales en los otros estados. Los pueblos y barrios son unidades vecinales de gran antigüedad, pues existen desde la época prehispánica (Mora, 2007). Las colonias nacieron a partir de la modernización y expansión de la zona urbana de la Ciudad de México.

El cuadro 1 presenta las 16 Demarcaciones Territoriales de las que se compone la Ciudad de México y su población en términos absolutos y relativos.

---

<sup>6</sup> La máxima autoridad en la Ciudad de México es: jefe (jefa) de Gobierno, cuyas funciones tienen un periodo de seis años (al igual que la Presidencia de la República Mexicana) que se elige a través de elecciones.

<sup>7</sup> Cada una es administrada por una jefa o jefe delegacional, quienes también son elegidos por sufragio universal. Como ya se dijo, la reforma política de la Ciudad de México vive una etapa de transición, de modo que para el caso de esta investigación se continuará usando la denominación Delegaciones Políticas donde corresponda y Demarcaciones Territoriales en aquellos casos que sea posible, siempre y cuando no se afecten los nombres aún oficiales de instituciones, leyes, programas y similares.

**Cuadro 1**  
**Población por demarcación territorial en la Ciudad de México:**  
**total y en pobreza y pobreza extrema, 2015**

Demarcación territorial	Población total	Porcentajes	Porcentaje de la población en pobreza <sup>a</sup>	Porcentajes de la población en pobreza extrema <sup>a</sup>
Total	8 918 653	100	27	2
Azcapotzalco	400 161	4	21	1
Álvaro Obregón	749 982	8	31	2
Benito Juárez	417 416	5	9	0
Coyoacán	608 479	7	20	2
Cuajimalpa de Morelos	199 224	2	20	2
Cuauhtémoc	532 553	6	24	1
Gustavo A. Madero	1 164 477	13	31	2
Iztacalco	390 348	4	26	2
Iztapalapa	1 827 868	20	37	3
La Magdalena Contreras	243 886	3	30	2
Miguel Hidalgo	364 439	4	14	1
Milpa Alta	137 927	2	49	6
Tlalpan	677 104	8	27	3
Tláhuac	361 593	4	39	3
Venustiano Carranza	427 263	5	27	2
Xochimilco	415 933	5	28	3

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

<sup>a</sup> Datos tomados de CONEVAL, SEDESOL. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2015. La carencia de los siguientes elementos son utilizados para definir la pobreza: educación, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a alimentación. La falta de uno a dos de ellos, es considerada pobreza y la falta de tres o más, pobreza extrema.

Es posible observar que las demarcaciones con más población en el 2015 son Iztapalapa y Gustavo A. Madero, en primer y segundo lugar respectivamente. En contraste, Cuajimalpa y Milpa Alta son las demarcaciones donde hay menos población en la Ciudad de México. Es importante mencionar, que la demarcación Iztapalapa destaca por ser el municipio con más población en la República Mexicana (INEGI, 2015b).

En la Ciudad de México, el 27 por ciento de su población total vive en pobreza y el 2 por ciento en pobreza extrema. Mientras que a nivel distribución territorial, las demarcaciones Milpa Alta y Tláhuac, que se encuentran entre las menos pobladas, presentan los índices más altos de pobreza y pobreza extrema. Les sigue en alta pobreza la demarcación Iztapalapa, con gran población, como ya fue señalado.

La Ciudad de México es uno de los principales polos de desarrollo económico del país, en el año 2014 (SEDECO DF, 2015) se estimó que su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) nacional fue del 17 por ciento<sup>8</sup>. Además cuenta con PIB per cápita de casi el doble que el PIB per cápita nacional.

## **B. Características socioeconómicas de la población en la Ciudad de México**

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

<sup>8</sup> La actividad que más aporta al PIB de la CDMX es el comercio.

Al tener una de las extensiones territoriales más reducidas (0,1 por ciento del territorio nacional) y una población de tales magnitudes, esto la convierte en la ciudad con más densidad poblacional en México, pues, para el 2015, por cada kilómetro cuadrado había 6.064 personas. Resalta que el 99,5 por ciento de la población es urbana y sólo el 0,5 por ciento es rural (INEGI, 2010).

La Ciudad de México presentaba en 2015 la tasa más baja de crecimiento poblacional del país, 0,3 por ciento (INEGI, 2015a) junto con la tasa global de fecundidad más baja a nivel nacional, de 1,6 hijos por cada mil mujeres en el 2015 (INEGI, 2015a).

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

Los indicadores que comparan niveles entre la Ciudad de México y el nivel nacional, señalan que la población de la Ciudad de México cuenta en promedio con 2 años más de escolaridad con relación al nivel nacional, 11,1 años comparado con 9,1 años (CEPALSTAT). Al analizar los datos de niveles de escolaridad alcanzados por mujeres y hombres en 2015 demuestran que en la Ciudad de México las mujeres están sobrerrepresentadas en los niveles menores de educación como la educación primaria y secundaria. A pesar de ello se evidencian avances importantes en cuanto a la paridad en la educación incluso en sus niveles más altos.

**Cuadro 2**  
**Ciudad de México: población de 15 a 59 años por escolaridad y sexo, 2015**

	Mujeres	Porcentaje de mujeres	Hombres	Porcentaje de hombres	Totales	Porcentajes totales
Total	3 073 142	100	2 779 242	100	5 852 384	100
Ninguno	33 030	1	20 903	1	53 933	1
Primaria	351 887	12	243 300	9	595 187	10
Secundaria	875 204	29	755 568	27	1 630 772	28
Preparatoria	870 256	28	834 305	30	1 704 561	29
Licenciatura y más	931 764	30	916 244	33	1 848 008	32
No especificado	11 001	0	8 922	0	19 923	0

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

Otro elemento importante es la participación que tienen las mujeres en el mercado laboral, con relación a los varones, información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015, muestra que en la participación de la población de 15 años y más diferenciada entre sexos, el 55 por ciento de las mujeres declara realizar algún tipo de actividad remunerada en contraste con el 77 por ciento de los hombres (INEGI, 2015c). Es importante resaltar que en la Ciudad de México el 36 por ciento de los hogares, cuentan con jefatura femenina (INEGI, 2015b).

**Cuadro 3**  
**Ciudad de México: población de 15 a 59 años por condición de actividad en el mercado laboral y sexo, 2015**

	Mujeres	Porcentaje de mujeres	Hombres	Porcentaje de hombres	Totales	Porcentajes totales
Total	3 033 180	100	2 722 701	100	5 755 881	100
Ocupada	1 660 726	54,8	2 081 542	76,5	3 742 268	65
No ocupada	1 372 454	45,2	641 159	23,5	2 013 613	35

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, segundo trimestre, 2015.

Otra característica importante sobre el empleo en la Ciudad de México es que se presenta una variación importante en el número de empleos femeninos creados en la Ciudad de México. El estudio recientemente realizado por Pacheco, Edith y Ana Escoto (2015), señala que “de 2005 a 2014 el empleo femenino habría tenido una variación absoluta de 185.000 empleos” (Pacheco-Escoto, 2015), mientras que el volumen de empleos masculinos permanece estable. Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo el estudio encontró que la contribución del empleo femenino al empleo total desde 2005 hasta 2014, ha sido creciente, “de acuerdo con los datos de la ENOE se puede apreciar que 45 de cada 100 empleos en la capital fueron ocupados por mujeres” en 2014 (Pacheco-Escoto, 2015). Esta característica se manifiesta también en relación con las otras ciudades del país, donde la Ciudad de México supera en participación femenina al resto de los promedios nacionales (Pacheco-Escoto, 2015).

Sin embargo, es importante señalar dónde se han generado los empleos para mujeres en la Ciudad de México, para lo cual es importante considerar la segregación laboral. El mismo estudio señala que aunque se han creado más empleos femeninos y la segregación ha disminuido en la Ciudad de México, esto no se considera un beneficio, dado que los empleos creados son en servicios y son precarios, citando: “si bien la segregación se redujo en el DF entre 2000 y 2010, este proceso se dio a costa de una relativa precarización de la mano de obra femenina” (Pacheco-Escoto, 2015). Las ocupaciones que absorben mayor mano de obra en la Ciudad de México manifiestan cambios y continuidades entre 2000 y 2010. Tanto en el año 2000 como en el 2010 la ocupación más importante son comerciantes (15,7 por ciento y 17,2 por ciento respectivamente). En el caso de las mujeres, en 2010 las ocupaciones más importantes fueron: comerciantes 19,8%, trabajadoras en actividades administrativas 14,7%, donde se ve que “ganan lugar actividades de menor calificación”, y trabajadoras domésticas 8,1%. En el caso de los hombres, las ocupaciones fueron: comerciantes 15,4%, artesanos y trabajadores fabriles 10,9% y conductores 9,7% (Pacheco-Escoto, 2015).

Al observar la población sin ingresos propios, en la Ciudad de México 30,3% de las mujeres no tiene acceso a ingresos propios comparado con 9,4% de los hombres. En ambos casos este porcentaje es marginalmente más alto que el nacional, donde 29,2% de mujeres y 8,5% de hombres no tiene ingresos propios. Estos datos van en contra de la percepción de la ciudad como espacio de oportunidades y fuente de ingresos, aunque produce el doble del PIB nacional, presentando un desafío particular para políticas públicas. Algo parecido pasa con los niveles de pobreza cuando miramos el índice de feminidad de la pobreza. En la Ciudad de México por cada 100 hombres de 20 a 59 años de edad en situación de pobreza hay 125,6 mujeres en la misma situación, mientras al nivel nacional son 110,6 mujeres<sup>9</sup>.

Para los temas de cuidados y autonomía económica es fundamental conocer el uso del tiempo de las personas. En México, se cuenta con las Encuestas de Uso del Tiempo (ENUT) realizadas periódicamente por INEGI.

A nivel de la Ciudad de México, la ENUT señala cómo se distribuyen entre mujeres y hombres los dos tipos de trabajo: el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado. De acuerdo con la ENUT realizada en el 2014, se obtuvo información sobre la población mayor de 15 años.

El trabajo remunerado es aquel que se realiza en el mercado laboral para obtener ingresos, mientras que el trabajo no remunerado (TNR), se considera que consiste en las actividades tanto de trabajo de cuidado directo, como indirecto (trabajo doméstico)<sup>10</sup>. Con respecto al primero, se incluyen las actividades de cuidado a integrantes del hogar que lo requieren por su condición física o emocional y quizá a algunos que no lo requieren también, porque el cuidado es parte de todas las relaciones humanas formando parte de las responsabilidades de convivencia.

<sup>9</sup> Datos de ingresos propios y índice de feminidad de pobreza procesados por la CEPAL a partir de Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2012, México.

<sup>10</sup> El trabajo de cuidado indirecto, o sea el trabajo doméstico no remunerado comprende las siguientes actividades: preparación y servicio de alimentos para el hogar, limpieza en la vivienda, limpieza y cuidado de ropa y calzado del hogar, mantenimiento, instalación y reparaciones menores de la vivienda y otros bienes del hogar, compras para el hogar, pagos y trámites para el hogar y gestión y administración del hogar. Que en CAUTAL (infraestructura para la armonización de las encuestas y la estandarización de las estadísticas e indicadores sobre uso del tiempo) corresponde a actividades productivas fuera del Sistema de Contabilidad Nacional, Producción de Servicios con Trabajo no Remunerado.

**Cuadro 4**  
**Tiempo dedicado al trabajo total de la población del Distrito Federal**  
**mayor a 15 años, según sexo, 2014**  
*(En horas semanales)*

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en base a tabulaciones especiales de Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) de México, 2014.

En promedio las mujeres realizan 39,76 horas a la semana de TNR, y los hombres únicamente 15,61 horas. Esto hace que la carga total de trabajo de las mujeres sea mucho más grande que la de los varones.

Con respecto a la población ocupada mayor de 15 años la situación se agrava, se puede observar que aunque mujeres y hombres se encuentran en la misma condición de contar con un empleo remunerado, aún persiste la desigualdad en cuanto la realización de trabajo no remunerado; lo que resulta en una brecha mayor al mirar la carga del trabajo total, trabajando en total las mujeres 82,20 horas a la semana y los varones 71,36 horas a la semana.

Por otra parte, si se considera la situación de la población no ocupada, se puede ver que la desigualdad en la distribución del trabajo de cuidado y doméstico no cambia, e incluso se acentúa. En el cuadro II.4 se presenta información que permite observar que las mujeres no ocupadas realizan 10 horas semanales de TNR más que las mujeres ocupadas, y los hombres no ocupados sólo trabajan una hora más de TNR cuando están desocupados.

La información sobre la utilización del tiempo es fundamental para demostrar la permanencia cultural de la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres como responsables del trabajo doméstico y de cuidado y a los varones como responsables de proveer. Aún y cuando la parte de proveeduría ya no es campo estricto de varones, la desigualdad permanece en cuanto a la carga de trabajo doméstico y de cuidado que realizan las mujeres con relación a la participación de los varones en dicho trabajo.

La gran cantidad de tiempo dedicado por las mujeres al TNR es una realidad generalizada, pero también vemos que tiene componentes socioeconómicos. Así las mujeres de los quintiles más altos en la Ciudad de México, dedican menos horas al TNR, probablemente porque los ingresos de sus hogares les permiten comprar en el mercado servicios que suplen la demanda de trabajo doméstico y de cuidados en sus hogares.

La Ciudad de México es una entidad federativa en donde persisten las desigualdades entre mujeres y hombres. Si bien existen logros promedio en materia de educación, aún existen oportunidades para reducir las brechas relativas a la autonomía económica y así mejorar el nivel de bienestar de los habitantes de la Ciudad de México.

**Cuadro 5**  
**Tiempo dedicado al trabajo no remunerado de la población de la Ciudad de México mayor de 15 años, según sexo y quintil de ingresos, 2014**  
*(En horas semanales)*

Sexo	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Hombres	16,59	16,18	15,90	15,08	16,15
Mujeres	44,99	45,86	44,08	41,76	33,09

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en base a tabulaciones especiales de Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) de México, 2014.

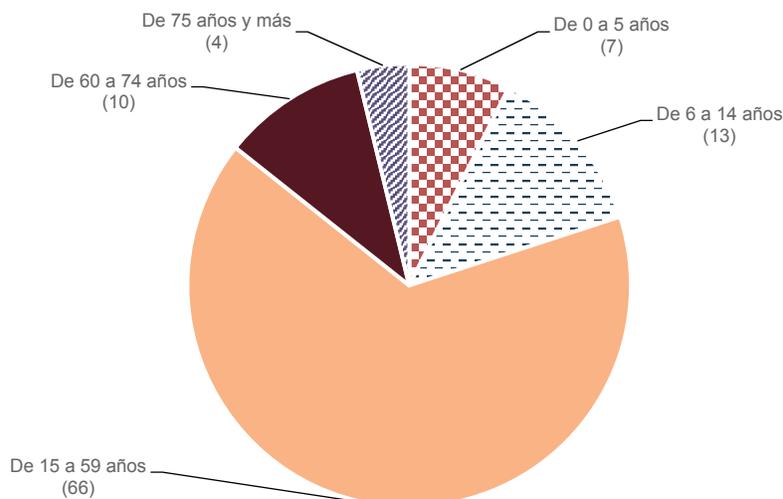
## C. Población a estudiar en la Ciudad de México

Actualmente en el contexto del cuidado de la vida humana se clasifican las poblaciones en calidad de dependientes: i) por ciclo de vida se incluye a la infancia y a las personas adultas mayores; ii) por enfermedad, a las personas que cursan un padecimiento temporal o crónico y la población con discapacidad. Cada una de estas condiciones de vida requiere de cuidados particulares que varían en intensidad y frecuencia, incluso un nivel de especialización en los casos de enfermedades crónicas o por discapacidad.

Los grupos de edad definidos en la investigación están constituidos por población dependiente en la Ciudad de México. El primer grupo está conformado por población de 0 a 14 años<sup>11</sup>. Al segundo grupo pertenece la población de 60 años en adelante<sup>12</sup>. El tercer grupo está formado por población con discapacidad<sup>13</sup>. En tanto el cuarto grupo considerado son las personas responsables del cuidado.

El gráfico II.1 muestra una concentración de la población de la Ciudad de México en el rango de 15 a 59 años, que es el 66 por ciento del total, contando con una estructura poblacional de edades intermedias correspondiente a: 3.076.552 mujeres y 2.782.299 hombres. Presenta también que la población se encuentra en proceso de envejecimiento: 14 por ciento de personas adultas mayores, frente a un 20 por ciento de personas entre 0 y 14 años de edad. Esto marca la necesidad de conocer los actuales espacios de cuidado y su suficiencia, así como crear nuevas políticas de cuidado que se requerirán para afrontar los retos del futuro inmediato.

**Gráfico 1**  
**Distribución del total de la población por edad en la Ciudad de México, 2015**  
*(En porcentajes)*



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

<sup>11</sup> Dada la diferencia en cuidados que requieren este grupo etario se cuenta con dos grupos: de 0 a 5 años y de 6 a 14 años.

<sup>12</sup> Se realiza la separación en dos grupos: 60 a 74 años y de 75 años en adelante.

<sup>13</sup> La población con discapacidad incluye únicamente personas con edades entre 15 y 59 años.

En términos generales del total de la población en la Ciudad de México el 36 por ciento podría requerir cuidados (cuadro 6), es decir, en promedio 1 de cada 3 personas lo requeriría. A continuación se especifican los cuidados que cada grupo necesita, sin embargo, antes de continuar se debe precisar que de los grupos allí señalados, probablemente el que menos solicita cuidados es el grupo de personas entre 60 y 74 años. Si se elimina este grupo, la demanda de cuidados disminuye a 25 por ciento del total de la población de la Ciudad de México.

**Cuadro 6**  
**Distribución total de la población dependiente por grupos de edad y sexo en la Ciudad de México, 2015**

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

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI. Para datos de discapacidad: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico.

<sup>a</sup> Porcentaje obtenido a partir del total de la población y sexo de la Encuesta Intercensal 2015 (igual a porcentaje de mujeres y de hombres).

<sup>b</sup> Por la falta de datos de discapacidad en la Encuesta Intercensal, los datos de discapacidad fueron calculados con datos actualizados al 31 de octubre de 2015 del Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico.

La población más demandante es la infancia, la cual para los fines de esta investigación —como ya se dijo— está considerada entre los 0 a 14 años de edad y representa el 20 por ciento. De esta población el 7 por ciento tiene entre 0 a 5 años y el 13 por ciento tiene entre 6 a 14 años.

Es conveniente especificar que los cuidados requeridos en el primer grupo (0 a 5 años) son más intensos y requieren mayor tiempo de dedicación debido a que se trata de una dependencia total que gradualmente va disminuyendo conforme avanza la edad, por ejemplo para alimentar, bañar, vestir, etc. Sumado a ello, estas actividades socialmente se identifican mayormente vinculadas con las mujeres madres como parte de su responsabilidad.

El segundo grupo de niñas, niños y adolescentes (6 a 14 años) que representa el 13 por ciento, si bien disminuye en intensidad y frecuencia de demanda de cuidados, aún requiere de ellos para continuar su desarrollo. Alrededor de los 6 años están en el inicio de la vida escolar, inician la escuela primaria, por lo que pasan tiempo en aulas escolares (alrededor de 5 horas). Sin embargo, el horario escolar no cubre el día laboral, por lo que restan horas en que esta población requiere cuidados. Los tiempos invertidos para proporcionales los cuidados van disminuyendo, sobre todo los cuidados directos. Por ejemplo, requieren tener los alimentos preparados, la ropa limpia, las condiciones de higiene en la casa, etcétera.

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

Entre los 60 y 74 años de edad, las personas usualmente inician ese periodo de vida siendo independientes, no requieren de cuidados vitales para sobrevivir, y aunque las capacidades para realizar sus actividades diarias empiezan a requerir un mayor esfuerzo, la mayoría continúa con el trabajo cotidiano, sea en el mercado laboral o dentro de los hogares. Sin embargo, conforme avanza la edad

gradualmente transitan hacia una condición de vida que requiere del cuidado de otras personas para desenvolverse. Y cuando se arriba a los 75 años y más (segundo grupo), en algunos casos las personas empiezan a requerir apoyo para las actividades vitales. Es pertinente destacar que las mujeres son sobrerrepresentadas en los cohortes de edad de 60 a 74 y de personas con 75 años y más, quienes probablemente, muchas de ellas no han tenido vínculo con el mercado laboral por lo que probablemente no acceden a prestaciones asociadas a la jubilación.

Por lo que respecta a la población con discapacidad que representa el 2 por ciento de la población entre 15 y 59 años de edad, la intensidad y frecuencia de sus requerimientos de cuidados depende de dos condiciones: i) la particularidad del tipo de discapacidad, y ii) la etapa del ciclo de vida. Las discapacidades que impiden la movilidad autónoma son las que requieren más cuidados, como también de un nivel de conocimientos para acompañar la subsistencia en la vida cotidiana. Según el Censo de Población y Vivienda, la población con discapacidad es aproximadamente 2 por ciento para la población de 0 a 14 años y 2 por ciento para la población de 60 años en adelante. Así se sabe que la población con discapacidad, la cual constituye uno de los grupos que mayor demanda de cuidado presentan, es aproximadamente 4 por ciento de la población (con datos actualizados a octubre 2015. INEGI. 2010).

Las dinámicas poblacionales generan transformaciones sociales y a la inversa. La actual configuración poblacional de la Ciudad de México demanda la ampliación de los espacios y opciones de movilidad sustentable: una ciudad con población de adultas y adultos mayores en franco crecimiento, quienes requieren de lugares y actividades que les permitan desarrollarse en el marco de una cultura urbana sin desigualdades. De acuerdo con el programa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda para el Distrito Federal<sup>14</sup>:

*“...la ciudad dejó de experimentar intensos procesos de crecimiento demográfico, y entró a una estabilización, aunada a un cambio de estructura demográfica en la cual se registra un mayor número de habitantes en edades intermedias...”*

---

<sup>14</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa. 2013-2018. México. 2013.

### III. Análisis de las políticas de desarrollo urbano que afectan la autonomía de las mujeres

---

Para explicar en términos muy generales el uso diferenciado de los espacios públicos es necesario centrarse en la idea del binomio público-privado. En lo público “tradicionalmente” se considera la figura del varón como el principal protagonista y usuario de los espacios públicos connotados de poder. En tanto que en lo privado, se concibe principalmente a las mujeres como protagonistas de diversas actividades vinculadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, en un espacio carente de poder<sup>15</sup>. Algunas de las consecuencias para las mujeres derivadas de esta condición han sido:

*“...tener que hacer compatibles las diferentes funciones en el hogar, en el trabajo y en los servicios, situados en diversos puntos del espacio urbano, lo cual implica profundas inequidades en el uso y acceso de los beneficios de la metrópoli... no considerar a las mujeres como trabajadoras asalariadas, ni tampoco el trabajo doméstico como trabajo, tiene efectos visibles en la desigualdades espaciales a las que son sometidas, un ejemplo de ello es que la separación territorial entre lugares de trabajo y el hogar implican, para las mujeres, dobles desplazamientos y hasta triples jornadas para cumplir con sus funciones en el espacio público y privado” (Soto, 2012, pág. 149).*

Hasta el momento, las políticas de desarrollo urbano del Gobierno de la Ciudad de México que implican el uso y acceso al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte y al espacio público, entre otros, involucran distintas dependencias de gobierno con atribuciones particulares de acuerdo al sector que atienden. Y aunque la Ciudad de México cuente con un andamiaje normativo sólido en materia de igualdad de género, hay sectores que por tradición han estado alejados de la discusión de las desigualdades entre mujeres y hombres.

En el marco del desarrollo urbano, el sector que cuenta con más avances en la materia es el de movilidad y transporte, específicamente para contrarrestar las prácticas de violencia hacia las mujeres.

---

<sup>15</sup> Celia Amorós denomina a las mujeres como idénticas en el espacio privado.

En este contexto, se presentan las principales leyes y programas de la Ciudad de México relacionados con la planificación y el desarrollo urbano.

## **A. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018<sup>16</sup>**

Es el documento rector de cada administración, donde se plasman las directrices de política que la administración busca seguir. El programa vigente cuenta con un diagnóstico realizado desde el enfoque de derechos humanos y se compone de 5 ejes: i) equidad e inclusión social para el desarrollo humano; ii) gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana; iii) desarrollo económico sustentable; iv) habitabilidad; y, v) efectividad y rendición de cuentas.

La igualdad de género se integra como uno de los ocho enfoques transversales: i) derechos humanos, ii) igualdad de género, iii) participación ciudadana, iv) transparencia, v) innovación, ciencia y tecnología, vi) sustentabilidad, vii) movilidad en la ciudad, y viii) acción internacional. El programa plantea abordar las desigualdades entre mujeres y hombres no de forma sectorial, sino que integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas, a todos los niveles y en todo el ciclo de la acción política: diagnóstico, formulación, diseño, implementación y evaluación.

En el diagnóstico elaborado señala que la distribución territorial concentrada del crecimiento, la infraestructura y los servicios de la Ciudad de México ha inhibido en algunas zonas la inversión y el empleo, y ha limitado el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, mermando la calidad de vida de la población, especialmente de los sectores en condiciones de exclusión y vulnerabilidad que radican en las zonas periféricas de la ciudad.

De acuerdo con este diagnóstico, el PGDDF promueve la inversión pública y privada, mediante proyectos de coinversión, hacia zonas cuya infraestructura urbana y estructura de oportunidades resulten insuficientes para satisfacer las necesidades de la población, basándose en la política de recuperación de espacios públicos e infraestructura económica y social.

El diagnóstico reconoce que el territorio de la Ciudad de México presenta un patrón de ocupación ineficiente, desarticulado e inequitativo que provoca un consumo de recursos excesivo, una distribución desigual de los equipamientos, infraestructura y servicios urbanos, así como la subutilización y deterioro de los últimos. Propone además orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y que fomente la inversión para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que induzca la redistribución de la población a zonas que combinen los diversos usos del suelo, mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a redes de transporte público y propicie la equidad territorial.

Explícitamente la visión de la Ciudad de México es de una ciudad en la que se “respeta plenamente la igualdad de género” incorporando la perspectiva de género en los objetivos y metas de los 5 ejes del PGDDF. Como una política transversal se compromete a seguir impartiendo capacitación a funcionarias y funcionarios públicos en materia de políticas públicas con perspectiva de género, y a dar continuidad al presupuesto con perspectiva de género.

En sus criterios de orientación el Programa General propone:

- Garantizar el acceso a la salud integral, calidad de vida, integridad y seguridad, así como el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres en todas las etapas del ciclo de vida.
- Establecer en las acciones de gobierno la igualdad de género, para que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades de acceso y permanencia en empleos formales de calidad, bien remunerados y que permitan la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal.

<sup>16</sup> Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de septiembre 2013 [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf).

- Impulsar una mayor participación de las mujeres en los órganos y puestos de decisión, fomentando su participación política.
- Desarrollar acciones que amplíen el acceso y permanencia de las mujeres y las niñas en la educación (básica, media y superior), en igualdad de condiciones para su desarrollo social, económico y político.
- Asignar recursos con perspectiva de género en las distintas actividades institucionales y programas.
- Impulsar estrategias de orden estructural partiendo de información desagregada por sexo, que identifique las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, a fin de impactar gradualmente en la construcción de una cultura institucional de género en el interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Entre otros, el PGDDF busca también promover una oferta de cobertura amplia de servicios de cuidado de las hijas e hijos de las familias, independiente de la inserción laboral de mujeres y hombres.

## **B. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2010 y Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 2010, está fundamentada en la garantía de derechos y regula el ordenamiento territorial en un marco de protección de derechos humanos en la Ciudad de México, buscando que se realice un crecimiento urbano controlado de acuerdo con un desarrollo sustentable<sup>17</sup>.

Esta ley señala que se requiere basar el desarrollo urbano en las proyecciones del crecimiento poblacional de la Ciudad de México para garantizar el ejercicio de los derechos de sus habitantes al suelo urbano, la vivienda, la calidad de vida, la infraestructura urbana, al transporte y al espacio público, entre otros.

Sin embargo, es una ley que no incorpora las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres de habitar el territorio y de desplazarse en él. Por lo tanto, presenta una contradicción al no considerar las desigualdades entre mujeres y hombres para acceder a sus derechos.

Por su parte, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>18</sup> emitido en 2003, ha sido objeto de actualizaciones que si bien contemplan los cambios demográficos, económicos y sociales en las últimas décadas, son principalmente de carácter técnico y medio ambiental, pero no consideran las desigualdades entre mujeres y hombres en el desarrollo del programa de manera integral.

Este programa se constituye en el eje rector de la política pública para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Contiene un marco de acción coordinada entre las distintas instancias de gobierno<sup>19</sup> a quienes corresponde operarlo y promueve la participación ciudadana. Sus lineamientos plantean un enfoque de ciudad global, bajo el esquema de sustentabilidad, equidad y soberanía<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de julio de 2010; última modificación el 10 de enero de 2014. Consultada el 14 de diciembre de 2015, en: [http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/Ley\\_DesarrolloUrbano\\_DF\\_15jul2010.pdf](http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/Ley_DesarrolloUrbano_DF_15jul2010.pdf).

<sup>18</sup> Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre del 2003. Consultado el 14 de diciembre de 2015, en: [http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programageneral/031231\\_PGDU.pdf](http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programageneral/031231_PGDU.pdf).

<sup>19</sup> Las 16 Demarcaciones Territoriales de la CDMX, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de Economía, entre otras. También participan en coordinación el Gobierno del Estado de México y el Gobierno Federal.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

## C. Políticas de movilidad y transporte

En materia de políticas de movilidad y transporte que buscan ser conscientes de las desigualdades entre mujeres y hombres que se experimentan en la ciudad, el Gobierno de la Ciudad de México cuenta con grandes avances. Hasta el momento, este esfuerzo en materia de políticas urbanas que consideran las necesidades de las mujeres, se ha orientado al sector de transporte, específicamente para contrarrestar las prácticas de violencia de género. Estas políticas se operan desde 2008 a través del programa de Viajemos seguras en el transporte público de la Ciudad de México<sup>21</sup>.

### 1. Información sobre desplazamientos

En la Ciudad de México no se cuenta con información actualizada acerca de los desplazamientos que en ella se realizan. Sin embargo se cuenta con una fuente de información constituida por la Encuesta Origen-Destino (Gobierno del Distrito Federal, INEGI, y Gobierno del Estado de México) realizada en el 2007.

Esta encuesta resulta pertinente para analizar los traslados que realizan las personas que residen en la Ciudad de México, como también los propósitos con los que se hacen.

El cuadro 7 de lectura vertical, presenta los porcentajes de viajes realizados de lunes a viernes por las personas residentes en la Ciudad de México. Es importante recalcar que se están contando los traslados, por lo que una persona puede realizar uno, dos o más viajes en un día. Es por ello que en la Ciudad de México se contabilizaron 11.085.896 viajes<sup>22</sup> diarios.

En el total de traslados diarios se puede constatar que las mujeres realizan la mitad de los viajes (49 por ciento). Se puede ver en el cuadro 7 que la proporción más alta de traslados tanto de mujeres como de varones corresponde a “Regreso a casa” (45 y 44 por ciento), lo que indica que es el segundo traslado que tuvo un móvil inicial y si estos viajes fueran restados del total las proporciones de cada uno de los motivos de viaje aumentarían significativamente.

Se considera que los viajes realizados con propósitos de cuidado, son tres: compras, llevar o recoger a alguien y hacer algún trámite. El cuadro 7 muestra que los viajes con propósitos de cuidado realizados por las mujeres (6, 8 y 2 por ciento respectivamente) representan en los tres casos el doble de los realizados por los varones (3, 4 y 1 por ciento).

**Cuadro 7**  
**Porcentaje de viajes realizados según el propósito, por sexo en la Ciudad de México, 2007**

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

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Encuesta Origen-Destino 2007.

<sup>21</sup> La información del Programa Viajemos seguras fue consultada en la página web oficial del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal el 31 de agosto de 2015: [http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/programa\\_interinstitucional\\_viajemos\\_seguras\\_en\\_el](http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/programa_interinstitucional_viajemos_seguras_en_el).

<sup>22</sup> Se trata de viajes que se hacen en transporte, o con el uso de algún vehículo motorizado desde motos, taxis, metro, carro particular, bicicleta, etc. La encuesta no capta viajes a pie.

En suma, los traslados son una dimensión de la provisión de cuidados. Los traslados con propósitos de cuidado que contribuyen a la reproducción y mantenimiento de la familia y permiten realizar actividades cotidianas desarrolladas en lugares distintos a la vivienda son realizados mayoritariamente por las mujeres, lo cual evidencia que las mujeres asumen las actividades de cuidado no únicamente dentro de los hogares, sino que también las actividades necesarias fuera de ellos.

En el cuadro 8 se aprecia la inversión de tiempo que realizan las mujeres en traslados con propósitos de cuidado. Dadas las características de la presentación de la información el tiempo señalado corresponde al traslado (ir a), por lo que se puede considerar que para realizar cada una de las actividades señaladas se requiere el doble del tiempo que se indica en el cuadro (regresar de). El tiempo dedicado a los traslados forma parte de la realización de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Del total de viajes realizados para compras, el 67 por ciento fue realizado por las mujeres y el 33 por ciento por los varones; entre los viajes con propósito de llevar o recoger a alguien se observa que el 64 por ciento es realizado por las mujeres y el 36 por ciento por los hombres; en tanto que en los viajes realizados con propósitos de “Trámite”, el 57 por ciento fue realizado por mujeres y el 43 por ciento por hombres.

**Cuadro 8**  
**Traslados con propósitos de cuidado realizados por mujeres y hombres en la Ciudad de México, 2007, porcentaje del total de viajes por actividad, y tiempo de traslado**

Actividad	Mujeres	Hombres	Minutos
Compras	67	33	35
Llevar o recoger a alguien	64	36	28
Trámite	57	43	45

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Encuesta Origen-Destino 2007.

La información documentada señala los motivos de traslado en la ciudad y claramente denota la diferencia en las actividades que mujeres y hombres realizan. Además se sabe que en materia de traslados, las mujeres hacen una especie de *zig-zag* como denomina la arquitecta Martha Alonso (2015), quien menciona que “los varones, por lo general, tienen una trayectoria más lineal”. Las mujeres tradicionalmente salen de casa, hacen compras, dejan hijas e hijos, y cubren las responsabilidades de cuidado en el hogar.

El 14 de julio de 2014 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Movilidad del Distrito Federal, la cual busca normar la movilidad de la población en la ciudad.

## 2. Ley y Programa Integral de Movilidad del Distrito Federal

El 14 de julio de 2014 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Movilidad del Distrito Federal<sup>23</sup>, la cual busca normar la movilidad de la población en la ciudad. Esta ley reconoce una nueva jerarquía que otorga prioridad a las y los peatones, ciclistas, así como a las personas usuarias del transporte público, sobre el transporte de mercancías y el automóvil particular. Contiene además un marco normativo que reconoce la existencia de desigualdades, entre ellas las de género. Esta ley considera tanto los motivos de desplazamiento y las condiciones en las que las personas se desplazan, como los impactos del uso de los diferentes tipos de transporte. Sin embargo, no incorpora experiencias de las mujeres en el uso del transporte público, ni que ellas lo utilizan con mayor frecuencia para cumplir con funciones de cuidado.

<sup>23</sup> Ley de Movilidad del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de julio del 2014. Consultada el 14 de diciembre de 2015, en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY%20DE%20MOVILIDAD.pdf>.

En octubre de 2014 fue publicado el Programa Integral de Movilidad<sup>24</sup> para el Distrito Federal que apuesta por una mejor calidad de vida en dos objetivos: i) mejorar la experiencia de viaje de las personas usuarias, y ii) conservar el reparto modal actual, como caminar, andar en bicicleta o hacer uso del transporte público.

La Ley y el Programa de Movilidad colocan a las personas y sus motivos y condiciones de viaje en el centro, así como los impactos positivos o negativos que pueden afectar tanto a aquellos que realizan el viaje como a la sociedad en su conjunto (México, 2014b, 2014c). Tomar en cuenta las externalidades de los diferentes usos de transporte en la Ciudad de México resulta de suma importancia debido al aumento o la reducción de bienestar que generan en los diferentes grupos de población.

### **3. Programa de Viajemos seguras en el transporte público**

Este programa responde a la política de prevenir, atender y sancionar la violencia sexual cometida en contra de las mujeres que utilizan el transporte público y concesionado en la Ciudad de México. En él confluyen 11 dependencias de gobierno y una institución ciudadana que trabajan interinstitucionalmente y son responsables de la seguridad, promoción de los derechos de las mujeres, procuración de justicia, y atención y vigilancia. El programa cuenta con los siguientes servicios:

- i) Módulos de atención y denuncia sobre casos de abuso sexual en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.
- ii) Programa Atenea, servicio exclusivo de transporte para mujeres en la Red de Transporte Público de la Ciudad de México que recorre 23 de las 91 rutas metropolitanas. También lo pueden abordar de forma gratuita personas de la tercera edad y personas con alguna discapacidad.
- iii) La separación de mujeres y hombres en Metrobús, Tren Ligero y Metro que se activan en los horarios de mayor flujo de personas.

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

---

<sup>24</sup> Programa Integral de Movilidad 2013-2018, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de octubre de 2014. Consultado el 14 de diciembre de 2015, en: <http://semovi.df.gob.mx/work/sites/stv/resources/LocalContent/576/2/PIM.pdf.pdf>.

## IV. Competencias vinculadas con las políticas de cuidados

---

A diferencia de las otras 31 entidades federativas de la República Mexicana, en la Ciudad de México los procesos de descentralización de salud y educación, áreas de la mayor responsabilidad del Estado, han experimentado cambios lentos y recientes que no corresponden del todo a una descentralización propiamente dicha, sino a una desconcentración<sup>25</sup>. A pesar de las características propias de la Ciudad de México, al ser la capital, el polo de desarrollo económico y la ciudad con niveles educativos más altos, la educación y la salud están a cargo de la Federación, es decir bajo el régimen nacional.

A continuación se presentan los diferentes sectores que cuentan con competencias para realizar labores de cuidado. Se presentan primero los sectores a nivel nacional y luego los de carácter local.

### A. Nivel nacional

#### 1. Secretaría de Educación

La Secretaría de Educación Pública (SEP) dirige la educación en México, se trata de una secretaría de estado del poder ejecutivo federal cuyo propósito esencial es crear las condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden. La SEP está encargada de la educación científica y deportiva en todos los niveles, como también a nivel nacional de determinar los planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, establecer el calendario escolar, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, y fijar los lineamientos generales a los que deben ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior.

---

<sup>25</sup> La administración pública desconcentrada se refiere a los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno, jerárquicamente subordinados al propio Jefe de gobierno o a la dependencia que éste determine. Consultado en Capítulo 1, Art. 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Consultada el 15 diciembre de 2015. [http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley\\_organica\\_ap\\_df1.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/pbr/pdf/Ley_organica_ap_df1.pdf).

La Ley General de Educación<sup>26</sup>, como su nombre lo indica es de carácter nacional y en ella se encuentran las directrices que en materia educativa se aplicarán en todas las entidades federativas. En materia de cuidado esta ley reconoce el derecho de las niñas y niños a la educación básica que incluye el preescolar para niñas y niños de 4 a 6 años (Art. 37).

Así mismo en el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial que tiene como “propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos” (Art. 40).

Las instituciones de seguridad social que ofrecen servicios de guardería están normadas por la SEP. La prestación de servicios de cuidado que se encuentra ligada al empleo formal de las trabajadoras como derecho laboral se otorga a través del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>27</sup>.

Como ya se señaló, en la Ciudad de México la educación se rige por personal directo de la SEP. En enero de 2005 se emitió el Decreto para la creación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal<sup>28</sup> (AFSEDF), como un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica y de gestión, y con el objetivo de elevar “los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial y normal<sup>29</sup> en la Ciudad de México” (México, 2005). Hasta antes de publicarse el Decreto, la SEP funcionaba como órgano centralizado a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal. La AFSEDF es la institución responsable de coordinar todas las instancias educativas y de cuidado pertenecientes a la SEP ubicadas en la Ciudad de México.

## 2. Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que se encarga primordialmente de la prevención de enfermedades y promoción de la salud de la población, a través del establecimiento de políticas de Estado para que la población ejerza su derecho a la protección a la salud. Entre sus atribuciones principales se encuentran la concertación y conducción de las políticas de salud, la ejecución de las políticas de salud y seguridad social del Gobierno Federal, así como el establecimiento y conducción de la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. Coordina también los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal y se encarga de la creación y administración de establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional.

Sus atribuciones además incluyen, por una parte, planificar, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria del Sistema Nacional de Salud; y por la otra, dictar las normas técnicas para la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado.

En el marco de un cambio del sistema federal mexicano, y al igual que en el sector educativo, salud ha tenido también un proceso de descentralización desde hace más de dos décadas con el objetivo de descentralizar la responsabilidad en la operación de servicios públicos.

En 1995 fue creado el Consejo Nacional de Salud en el que se encuentran representadas las autoridades federales y estatales. Se trata de la instancia encargada de coordinar, negociar y proponer soluciones y cambios en el sector, condición que por lo menos hasta ahora ha funcionado mejor que la descentralización educativa.

<sup>26</sup> Ley General de Educación, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993; última reforma publicada el 20 de abril de 2015. Consultada el 14 de diciembre de 2015, en: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_educacion.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf).

<sup>27</sup> También Petróleos Mexicanos (PEMEX) y algunas instancias del Ejército Mexicano cuentan con guarderías propias para sus madres trabajadoras.

<sup>28</sup> Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2005. Consultado el 18 de diciembre de 2015, en: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/864.htm>.

<sup>29</sup> En México las Escuelas Normales son las instancias encargadas de la formación de los maestros de educación básica.

La asistencia social también es de carácter nacional y está regida por la Norma Oficial Mexicana NOM 167-SSA1-1997 (NOM) emitida por la Secretaría de Salud para la prestación de servicios de asistencia social para niños y adultos mayores (México, 1988). A su vez, la asistencia social se instrumenta a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia como se verá más adelante.

#### **a) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)**

Con base en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social se crea el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), institución responsable de distintos servicios de cuidado bajo la Secretaría de Salud. El DIF es un organismo público descentralizado y una institución pública de asistencia social que se enfoca en desarrollar el bienestar de las familias mexicanas. Se encarga de promover la planificación familiar, el cuidado de las niñas y niños, la asistencia de personas ancianas, la lucha contra el abuso de las drogas, etc. Entre otras funciones, también es la encargada de generar servicios para la población con discapacidad, ofrece espacios de atención y programas de apoyo para disminuir las condiciones de desventaja.

En el DIF se llevan a cabo un conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

### **3. Secretaría de Desarrollo Social**

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la dependencia facultada para diseñar y conducir la política de desarrollo social “para que los programas y acciones que de ésta se desprendan incidan integral y efectivamente en el combate a la pobreza y operen dentro de un marco legal que permita la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados”.

La SEDESOL atiende las demandas sociales de la población mexicana, a través de programas sociales. El objetivo de SEDESOL es elevar el piso mínimo de derechos sociales de la población, principalmente de aquella que se encuentra en pobreza. Para fortalecer los derechos de las personas se busca diseñar políticas públicas que integren las demandas sociales y que los programas institucionales operen de manera óptima.

Un objetivo fundamental de la SEDESOL es que niños y niñas tengan garantizados y ejerzan sus derechos.

### **4. Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la dependencia que tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de presidencia.

En este sector existe la Norma Mexicana NMX-R025-SCFI.2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación que establece los requisitos para que los centros de trabajo públicos, privados y sociales, integren, instrumenten y ejecuten dentro de sus procesos de gestión y de recursos humanos prácticas para la igualdad laboral y no discriminación. Esta norma surgió de un convenio de colaboración entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), y en la última etapa del proceso contó con la participación de la Secretaría de Economía (SE).

Uno de las líneas estratégicas que se desarrollan a partir de esta norma en los centros de trabajo, consiste en realizar acciones para la corresponsabilidad en la vida laboral, familiar y personal con igualdad de oportunidades. En este marco normativo se abre la posibilidad de incidir en políticas vinculadas a los cuidados y como se verá más adelante, en la política de licencias de paternidad.

## 5. Instituto Nacional de las Mujeres

México país, tiene importantes avances en materia de igualdad de género. Ha firmado prácticamente todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan particularmente los que garantizan y protegen a las mujeres y, a partir de la reforma a la Constitución Mexicana de 2011, todos los instrumentos del marco internacional de derechos adquieren un carácter obligatorio por estar al mismo nivel que la Constitución.

Encabezados a nivel federal por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en cada una de las 32 entidades federativas del país se han generado mecanismos de avance para las mujeres. El INMUJERES es la instancia cabeza de sector en materia de igualdad de género, siendo el referente para instrumentar políticas que garanticen dicha igualdad y establecer principios rectores y funciones institucionales en los distintos niveles y sectores de gobierno.

### B. A nivel Ciudad de México

La administración de la Ciudad de México está integrada por la Jefatura de Gobierno, 21 Secretarías de Gobierno, 16 Demarcaciones Territoriales (antes Delegaciones, como ya se dijo); todos ellos órganos desconcentrados. Además integran la administración: los órganos descentralizados y autónomos. De acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el gobierno de la ciudad “está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local” (México, 1994, pág. 2).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del DF (México, 1998) señala que las delegaciones son órganos político-administrativos desconcentrados con autonomía funcional en las acciones de gobierno, con competencia en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, entre otras.

La reforma a la Ley Orgánica de 2012 específica que las delegaciones pueden formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de las mujeres en los diversos ámbitos del desarrollo, en coordinación con otras instituciones, públicas o privadas. Estos programas deben ser formulados considerando las políticas generales que determine la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (México, 1998; 89). Por ser de interés para la presente investigación, cabe mencionar que las delegaciones también tienen la atribución para rehabilitar y mantener escuelas, centros de servicio social, cultural y deportivo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento (México, 1998; 91). El Estatuto del Distrito Federal (1994: 56) especifica que además pueden “opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el DF y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten a la Delegación” correspondiente; asimismo tienen la facultad para “otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables” (México, 1994; 56).

#### 1. Secretaría de Educación

La Secretaría de Educación del Distrito Federal tiene la facultad de vigilar el cumplimiento y aplicación del artículo tercero constitucional, la Ley General de Educación, los principios contenidos en esta ley, los reglamentos y demás disposiciones. Asimismo presta los servicios de educación inicial, básica—incluyendo la indígena— y especial; atiende e imparte todos los tipos y modalidades educativas, incluyendo la educación media superior y superior. Estas dos últimas se prestan en forma concurrente con la Federación. Es importante señalar que también tiene la facultad de proponer a la SEP Federal los contenidos regionales que deben incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de docentes de educación básica. También ajusta el calendario escolar con respecto al calendario de la Federación, considerando requerimientos específicos del la Ciudad de México (Secretaría de Educación del DF, 2015).

A nivel de la Ciudad de México se cuenta con las Normas Generales para la Prestación de Servicio Educativo en los Centros de Desarrollo Infantil de las Delegaciones del Distrito Federal<sup>30</sup>. Las Normas tienen por objeto regular la operación y prestación del servicio educativo-asistencial que se ofrece en los Centros de Desarrollo Infantil de las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal (CENDIDEL), siendo de observancia y aplicación obligatoria para el personal de esos planteles educativos. En ellas se detallan las características de los servicios que prestan los centros, entre otros el personal, horarios, alimentación, etc. También especifican quiénes tienen derecho al servicio educativo-asistencial en los CENDIDEL: todas las niñas y niños de la población en general en edades de 45 días a 5 años 11 meses, preferentemente las hijas (os) de madres, padres o tutores trabajadores.

## 2. Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud en la Ciudad de México es la encargada de instrumentar la política pública en la materia.

Asimismo, dicha secretaría tiene el propósito de avanzar hacia “una sociedad más justa que posibilite el máximo desarrollo de las capacidades humanas, donde la prevención de riesgos y el acceso a la salud sean un derecho que facilite el bienestar de las personas, las familias y las colectividades”<sup>31</sup>. El sistema de salud en la Ciudad de México se ha reforzado en la última década, sobre todo a partir de la emisión de la Ley de Salud para el Distrito Federal en 2009, dicha ley establece las bases y las modalidades para garantizar el acceso de la población a los servicios de salud, así como la competencia de las dependencias.

En dicha ley también se define el Sistema de Salud para el Distrito Federal, como “el conjunto de órganos desconcentrados y descentralizados del gobierno y las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como a los mecanismos de coordinación de acciones que se suscriban con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal”.

## 3. Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS) es “la instancia del gobierno de la Ciudad, que coordina, ejecuta y evalúa las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social, para impulsar la universalidad, fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer la gratuidad”<sup>32</sup>. La política social está centrada en la población que ha sufrido abandono y la desprotección crónica, dándose preferencia a infantes, jóvenes, mujeres, personas adultas mayores, indígenas, personas con alguna discapacidad e indigentes.

En lo general, se puede señalar que la SEDESOS ha sido un pilar fundamental en las políticas de atención a las personas adultas mayores y en la actualidad facilita el camino hacia las políticas de cuidado dirigidas a este grupo poblacional, quien ha sido el que ha recibido mayor atención.

La SEDESOS de la Ciudad de México es un órgano medular para incidir en la transición hacia políticas de corresponsabilidad social con base en las atribuciones que le definen y los organismos que tiene a su cargo, entre los que se encuentran El Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, el Instituto de Atención a Adultos Mayores, El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México y, el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

### a) Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF)

El Instituto de Atención de los Adultos Mayores, institución que atiende a uno de los principales grupos que requiere cuidados y que proyecta un crecimiento sostenido, fue creado en 2007 con el objetivo “garantizar el cumplimiento de la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal promoviendo políticas públicas, implementando programas de atención integral, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos y fomentando una cultura de envejecimiento activo” (IAAM DF, 2015a). En la actualidad el IAAM

<sup>30</sup> <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1600.htm>.

<sup>31</sup> Secretaría de Salud de la Ciudad de México. Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

<sup>32</sup> Consultada en la página Web de la Secretaría de Desarrollo Social consultada el 18 marzo de 2016 en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=179>.

tiene dos programas prioritarios que de manera conjunta integran la política de atención en la última etapa del ciclo de vida: i) la pensión alimentaria, y ii) las visitas médicas domiciliarias para los derechohabientes de la pensión, que tienen el objetivo de generar atención médica primaria en el domicilio de las personas adultas mayores en condiciones desfavorables o habitan zonas de alta marginación y pobreza en la Ciudad de México.

La política pública de la Ciudad de México para la atención de las personas adultas mayores está basada en el marco de derechos humanos y ha tenido un camino de progresividad importante que se refleja en los diferentes programas de atención.

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

El DIF DF es una dependencia de carácter local y entre otras funciones es la encargada de generar servicios para la población con discapacidad, ofrecer espacios de atención y programas de apoyo para disminuir las condiciones de desventaja.

El DIF DF cuenta con los lineamientos de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social que es nacional y es un organismo desconcentrado con patrimonio público. En el caso de la CDMX el DIF dependen de SEDESOL y no de la Secretaría de Salud, como es el caso a nivel nacional, aunque su trabajo es colegiado con la Secretaría de Salud en lo correspondiente a la atención a la salud.

#### **c) Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (INDEPEDI)**

El Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, INDEPEDI, es el órgano responsable de coadyuvar con el poder ejecutivo de la Ciudad de México y con cada una de las dependencias de la función pública de esta ciudad, en el diseño, supervisión y evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad.

El Diario Oficial del Distrito Federal de febrero de 2015 señala que el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018 (PID-PCD), es un Programa derivado del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (PGDDF), acorde con la Acción Estratégica Uno del Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018.

El sector de la política pública en discapacidad y el DIF es una instancia de atención como se describió anteriormente. Otro de los elementos a destacar es que la política pública para esta población contempla principalmente la accesibilidad al ejercicio de derechos a través de los servicios de atención en términos de la atención de acuerdo al tipo de discapacidad, pero no considera espacios de cuidado tipo albergues.

#### **d) Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México**

De todas las entidades del país, la Ciudad de México se caracteriza por estar a la vanguardia en materia de políticas para la igualdad de género. Desde hace más de una década se ha construido un andamiaje legislativo<sup>33</sup> de protección a los derechos de las mujeres. Asimismo se han creado espacios de discusión y acuerdo, programas y acciones estratégicas para contrarrestar las desigualdades de las mujeres frente a los hombres.

En la Ciudad de México el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES-CDMX) dicta la política pública para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la Ciudad de México y es reconocido a nivel nacional por el avance de sus políticas. El Instituto depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, sin embargo es un organismo público desconcentrado con patrimonio propio.

La Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal plantea dos instrumentos y un mecanismo de seguimiento de la política pública para su instrumentación.

<sup>33</sup> Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (2007), Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (2008).

El primer instrumento es el Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal (2010), que “es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen los entes públicos del Distrito Federal entre sí, con la sociedad civil organizada, instituciones académicas y de investigación y que tiene por objetivo garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres” (México, 2015b). Es decir, el Sistema es un espacio de interlocución entre las dependencias gubernamentales y no gubernamentales que conforman la Ciudad de México, y que tienen por objetivo el diseño e instrumentación de la política pública para la igualdad de género.

El segundo instrumento lo constituye el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México, el cual fue elaborado por el INMUJERES-CDMX y está integrado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

La junta de gobierno del Instituto realiza la vigilancia en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la Ciudad de México. El Sistema debe contar por lo menos con representantes de las Secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Trabajo, Salud, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Equidad y Género de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Asimismo, deben participar cuatro representantes de la sociedad civil e instituciones académicas. Con esta representación es que se trabaja actualmente en la revisión, diseño e instrumentación de la política pública de género en la Ciudad de México.

Bajo la rectoría del INMUJERES-CDMX, desde hace 8 años se establece y da continuidad al presupuesto con perspectiva de género, el cual obliga a todas las dependencias locales a aplicar recursos para disminuir las desigualdades entre los sexos, aunque se reconoce que esto representa un avance normativo, aún se requiere fortalecer la instalación de capacidades técnicas en el personal de gobierno para el diseño y análisis de los presupuestos con perspectiva de género.

#### **4. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE)**

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) tiene a su cargo los asuntos laborales relativos a la defensa de los trabajadores, así como implementar acciones gubernamentales orientadas a la promoción del empleo y capacitación profesional. También tiene la función de instrumentar políticas de fomento al empleo para mujeres y hombres, la reducción de riesgos de trabajo, la protección de trabajadoras y trabajadores que pierdan su empleo, así como capacitación para tener trabajo en actividades productivas.

La STyFE se encarga además, de promover una política laboral incluyente que fomente el trabajo digno para las mujeres y hombres en la Ciudad de México y es una de las instancias que ha tenido un papel destacado en la promoción de las buenas prácticas de políticas que buscan remontar las desigualdades entre mujeres y hombres en la materia. También está teniendo un papel muy destacado en el impulso a la agenda de políticas de cuidado coordinando acciones con otras instancias, así como a través de diferentes programas de capacitación y fomento al empleo a través de la Comisión para la Economía del Cuidado y la Igualdad Laboral.

#### **5. Comisión para la Economía del Cuidado y la Igualdad Laboral**

La Comisión para la Economía del Cuidado y la Igualdad Laboral (CECILA), creada en el primer semestre de 2014, constituye un espacio de reflexión colegiado sobre políticas de cuidado e igualdad laboral entre mujeres y hombres en la Ciudad de México. Cuenta con el objetivo de dar seguimiento y evaluar las Políticas del Gobierno del Distrito Federal dirigidas a fomentar la igualdad laboral y la conciliación entre la vida laboral y el trabajo, especialmente en lo que se refiere a la segregación ocupacional, la promoción del derecho de los trabajadores a las licencias de paternidad, así como el fomento a la economía del cuidado. La CECILA cita con una periodicidad de 4 sesiones ordinarias al año.

La CECILA está encabezada por la Secretaría de Gobierno, con la participación de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) y el INMUJERES-CDMX, entre otras. Este espacio de interlocución es único en su tipo en el país, y su existencia representa la oportunidad impostergable de confluir en la agenda de cuidado que considere tanto a la población que requiere de estos cuidados, así como de las personas que los proporcionan.

Resulta fundamental la representación en la CECILA de la Secretaría de Finanzas para la toma las decisiones en materia presupuestal. Una de las medidas que opera el Gobierno de la Ciudad de México es dar continuidad al presupuesto con enfoque de género, obligando a todas las dependencias a aplicar recursos para disminuir, como ya se dijo, las desigualdades entre los sexos.

Las anteriores son sólo algunas de las secretarías de gobierno que están participando de manera activa en la discusión sobre qué tipo de políticas y programas son viables en materia de cuidado, tanto para las poblaciones dependientes, como para las cuidadoras. Adicionalmente participan asesoras especialistas en género del ámbito académico y de la sociedad civil organizada con larga trayectoria en el impulso de la agenda de igualdad entre mujeres y hombres.

## C. Régimen fiscal y sistema de financiamiento de la política de cuidados

A través de la Ley de Ingresos (México, 2014a) es posible observar que los recursos de la Ciudad de México son aproximadamente en un 50 por ciento recursos propios y en un 50 por ciento de la federación. No obstante, si se consideran las Participaciones de Ingresos Federales<sup>34</sup>, los recursos propios suben al 84 por ciento. La Ciudad de México es la entidad federativa que cuenta con una mayor proporción de recursos propios, lo que en principio pudiese indicar que la Ciudad de México cuenta con mayores posibilidades de decidir sobre sus recursos. Es importante señalar que así como cuenta con más recursos propios cuenta con mayores responsabilidades al ser la ciudad más densamente poblada en el país.

**Cuadro 9**  
**Ley de ingresos del Distrito Federal, Ejercicio Fiscal, 2015**

Ingresos	Dólares <sup>a</sup>	Porcentaje de participación
Impuestos	2 410 536 918	22,41
Ingresos de organismos y empresas <sup>b</sup>	870 575 244	8,09
Cuotas y aportaciones a la seguridad social	151 022 409	
Contribuciones de mejoras	1 906 614	0,02
Derechos	743 997 671	6,92
Productos	657 812 994	6,12
Aprovechamientos	790 250 458	7,35
Ingresos por venta de bienes y servicios	719 552 835	
Participaciones en ingresos federales	3 652 436 971	33,96
Aportaciones federales	783 912 653	7,29
Convenios y otros	525 542 476	4,89
Ingresos derivados de financiamientos	317 769 007	2,95
Total	10 754 741 006	100,00

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Oficial del Distrito Federal 22 de diciembre de 2014.

<sup>a</sup> Cuotas y aportaciones a la seguridad social + Ingresos por venta de bienes y servicios.

<sup>b</sup> El tipo de cambio utilizado fue de \$15.73 pesos por dólar, corresponde al promedio del 1 de enero al 25 de noviembre de 2015.

<sup>34</sup> Las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realizan con la Federación. Los recursos que son canalizados a las entidades federativas y municipios no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación, por tanto son ellos, a través del órgano legislativo correspondiente, los que establecen su manejo, aplicación y determinación en las partidas en que habrán de erogarse. Tomado de: [www.shcp.gob.mx/.../aportaciones/28/participaciones.htm](http://www.shcp.gob.mx/.../aportaciones/28/participaciones.htm).

En términos de gasto público, y a pesar de que el gasto de la Ciudad de México es presentado de forma muy agregada se puede señalar que:

El gasto en **centros de atención** a niñas y niños de 0 a 5 años 11 meses —como son guarderías, centros de desarrollo infantil (CENDI), centros de desarrollo infantil delegacional (CENDICEL), entre otros— que se asigna de los recursos de la ciudad, se encuentra concentrado en el rubro de Delegaciones. Destaca que los recursos que las Delegaciones asignan a espacios de cuidado infantil son decisión de cada una de ellas, aun y cuando la mayor parte del gasto es de índole Federal.

Por lo que respecta al programa **SaludArte** (jornadas escolares ampliadas) (GDF y Secretaría de Educación Pública, 2015), su gasto es ejercido por la Secretaría de Educación, la cual forma parte de las dependencias gubernamentales. No incluye el gasto en Educación Básica que es de orden nacional.

El gasto destinado a atender a personas adultas mayores proviene que la Secretaría de Desarrollo Social, también Dependencia Gubernamental.

En el caso de los gastos para atender a personas con discapacidad es, como ya se dijo, el DIF de la Ciudad de México es quien otorga servicios de atención a personas con limitaciones.

La nomenclatura utilizada en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal<sup>35</sup> es muy compleja. Además los gastos de la Ciudad de México relacionados con el cuidado se encuentran dispersos en instituciones muy diversas que también operan de manera diferenciada, todo ello dificulta obtener un monto de recursos asignados al cuidado.

---

<sup>35</sup> Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2015, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de diciembre de 2014. Consultado el 14 de diciembre de 2015, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo100103.pdf>.



## V. Mapa de las políticas de cuidados y laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres

---

En este capítulo se aborda la corresponsabilidad en el cuidado por parte de las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México. Se presenta aquí la legislación que existe tanto a nivel nacional (aplicable a nivel local) como a nivel Ciudad de México y la oferta de servicios de cuidado dividiendo a la población dependiente por grupos de edad.

La NOM sobre asistencia social antes mencionada<sup>36</sup>, tiene por objeto establecer los procedimientos para homologar principios, criterios, políticas y estrategias en la prestación de servicios y desarrollo de actividades en materia de asistencia social a niños y adultos mayores. Es aplicable a todas las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que conforman el Sistema Nacional de Salud.

La NOM elabora directrices en las instituciones de asistencia social que atienden a niños y niñas que deben prestar servicios sobre desarrollo educativo, promoción y cuidado de la salud, tareas de trabajo social y tareas de apoyo jurídico. Especialmente establece las características que deben de tener las guarderías infantiles y el tratamiento de niños con discapacidad.

También se cuenta con otra Norma Oficial, más reciente y que regula los servicios de cuidado a personas adultas mayores: La NOM-031-SSA3-2012 de Asistencia Social publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2012 (México, 2012). Ésta establece los lineamientos para la Prestación de Servicios de Asistencia Social a Adultos y Adultos Mayores en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad. Se trata de una norma de observancia en toda la federación, incluida la Ciudad de México.

En esta norma se caracterizan los espacios de cuidado para adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, diferenciando principalmente dos tipos:

---

<sup>36</sup> NOM 167-SSA1-1997.

- i) El establecimiento de asistencia social permanente, entendido como todo aquel lugar que independientemente de su denominación o régimen jurídico, otorga atención integral permanente para personas adultas y adultas mayores, que cuenten con características especiales de atención, donde se proporcionan servicios de prevención de riesgos, atención y rehabilitación; incluyen alojamiento, alimentación, vestido, atención médica, social y psicológica, actividades culturales, recreativas y ocupacionales.
- ii) Establecimiento de asistencia social temporal, se denomina a todo aquel lugar que independientemente de su denominación o régimen jurídico, proporciona servicios y apoyos asistenciales durante periodos menores a 24 horas continuas a personas adultas y adultas mayores que incluyen alternativas para la ocupación creativa y productiva del tiempo libre y, en su caso, alimentación.

Esta ley concibe la asistencia social como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

## **A. Población de niños y niñas de 0 a 5 años**

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

Desde el año 2002 la educación preescolar es obligatoria, para las edades de 3 a 5 años 11 meses.

Se cuenta con tres instituciones (Pérez, 2015) de orden nacional, más una de carácter local que tienen a su cargo los espacios de cuidado de niñas y niños. Las instituciones de carácter nacional son:

- i) Las instituciones de seguridad social, como son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ofrecen servicios de guardería donde la prestación de servicios de cuidado se encuentra ligada al empleo formal de las trabajadoras, como un derecho laboral. En el caso del IMSS las edades de infantes para acceder al servicio son de 43 días a 4 años de edad, en horarios correspondientes a la jornada de trabajo. Para el caso del ISSSTE, reciben lactantes de 60 días a 1 año seis meses y 29 días, maternas de 1 año 7 meses hasta 2 años 11 meses y 29 días y, preescolares, de 3 a 6 años o hasta que concluya el ciclo del servicio. Para ésta última dependencia no se especifican horarios de atención.
- ii) Las instituciones de la propia Secretaría de Educación Pública que norma y ofrece servicios de cuidado infantil para infantes, con la modalidad escolarizada con los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), que atiende de 45 días a 2 años 11 meses y el Centro Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI), que atiende de 45 días a 5 años 11 meses; con la modalidad semiescolarizada con los Centros de Educación inicial (CEI), que atiende de 45 días a 2 años 11 meses; además de la educación preescolar, en los Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) y Jardines de Niños, que atiende de 3 a 5 años 11 meses, esta modalidad es tanto para los sistemas público y privado.
- iii) La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuenta con el Programa de Estancias Infantiles, que son espacios habilitados por particulares, capacitados por el DIF Nacional y normados por la propia SEDESOL. Las edades para acceder a este servicio son de 1 hasta 3 años de edad con 11 meses. También se atiende a infantes con alguna discapacidad entre 1 y 5 años 11 meses. En ambos servicios no se especifica los horarios de atención.
- iv) Y una cuarta institución, de orden local, constituida por los espacios de cuidado en todas las delegaciones de la Ciudad de México, normadas por la SEP nacional, pero establecidas con recursos locales. Donde los servicios se articulan en torno al Servicio Educativo Asistencial

en los Centros Infantil Delegacionales del Gobierno del Distrito Federal (CENDIDEL) y se ofrecen servicios como: CENDI, CADI, CEI (antes mencionados) , además del Centro de Atención Infantil Comunitario (CAIC), que recibe de 2 a 5 años 11 meses. Los horarios de estos servicios son de 8 de la mañana a 3 de la tarde, con posibilidad de ampliar el horario.

Como se señala en el presente estudio, en la Ciudad de México la población de 0 a 5 años, según la Encuesta Intercensal 2015 corresponde a 660.916 niñas y niños. Según un estudio realizado previamente (Pérez, 2015), en la ciudad se cuenta con 339.274 espacios de cuidado infantil institucional, así que del grupo de población de esa edad, sólo el 51 por ciento cuenta con esos servicios, se incluyen aquí todas las modalidades señaladas.

## **B. Población de niño y niñas 6 a 14 años**

Las políticas para la población de 6 a 14 años son políticas educativas de carácter nacional a cargo de la Secretaría de Educación Pública (Pérez, 2015), las cuales se pueden dividir en dos tipos: las primeras son de carácter educativo propiamente dicho y no de cuidado, mientras que las segundas corresponde a los horarios escolares extendidos y que se pueden considerar más relacionadas con actividades de cuidado.

Las políticas educativas para población de 6 a 14 años corresponden a la educación primaria y buena parte de la educación secundaria. Para ambos niveles educativos se cuenta con instituciones públicas y privadas.

Hasta el año 2012 la AFSEDF<sup>37</sup> reporta que coordina el funcionamiento de 5.373 escuelas públicas (preescolar, primarias, secundarias y de educación especial) y supervisa la operación de 3.920 escuelas privadas y 6 con sostenimiento autónomo en la Ciudad de México. El 79,7 por ciento de la matrícula total asiste a escuelas públicas o autónomas, y el resto es atendido en escuelas privadas.

Las políticas de horarios extendidos escolares en la Ciudad de México son de dos tipos: i) las que están regidas por la SEP Nacional a través del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, y ii) las jornadas escolares ampliadas, de orden local, a cargo de la Secretaría de Educación del GDF que se insertan en el Programa SaludArte. Éste último cubre 110 escuelas primarias públicas en la Ciudad de México (Pérez, 2015). En tanto que las escuelas primarias públicas de tiempo completo son 700 (SEP, 2015a).

La diferencia entre escuelas de tiempo completo y las escuelas con jornada ampliada, radica en el número de horas que las niñas y niños permanecen en la escuela. Así, para el nivel escolar primaria el horario regular es de 8:00 a 12:30 horas y con jornada ampliada tienen dos horas más de actividades, es decir hasta las 14:30 horas. Por su parte, las escuelas primarias de tiempo completo operan de las 8:00 a las 16:00 horas, 3,5 horas más que el horario regular (México, 2010b).

## **C. Personas adultas mayores (de 60 años en adelante)**

Después de la infancia, el segundo grupo con mayor demanda de cuidados es el de las personas adultas mayores, quienes actualmente representan un reto ya que es el grupo poblacional con mayor crecimiento sostenido en el país y en la Ciudad de México en particular.

Por lo que respecta a la normatividad local, se cuenta con la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal (México, 2009) que especifica la existencia de dos modalidades de infraestructura de cuidado para dicha población.

---

<sup>37</sup> Decreto para la creación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de enero de 2006.

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

Entendiendo por **albergue**: estancia, casa hogar o lugar con cualquier otra denominación, que brinde servicios permanentes o esporádicos de estancia, alimentación, cuidado, geriatría, gerontología, médico o asistencial a personas de la tercera edad. Las diferencias son:

- i) Albergue Privado: Con patrimonio de origen privado.
- ii) Albergue de Asistencia Social: Con patrimonio de origen público.

Al respecto, diferentes dependencias del gobierno tienen como mandato vigilar el cumplimiento de la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal<sup>38</sup>, la cual especifica los tipos de infraestructura y las funciones de las diferentes dependencias responsables.

La Jefatura de Gobierno se encarga de vigilar el cumplimiento de la Ley a efecto de que los albergues privados, de acuerdo a sus mandatos: i) cuenten con la infraestructura, mobiliario y equipo adecuado, así como con los recursos humanos debidamente capacitados; y, ii) vigilen que los administradores de albergues proporcionen información sobre la cobertura y características de los servicios que prestan para los adultos mayores.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social tiene, entre otros mandatos: i) coordinar e implementar acciones que se requieran para promover la integración social de las personas adultas mayores y para brindarles los servicios de asistencia social y atención integral a los que se refiere la Ley de Adultos Mayores; ii) promover la difusión de los derechos y valores en beneficio de las personas adultas mayores, con el propósito de sensibilizar a las familias y a la sociedad en general para que la convivencia sea armónica; y, iii) contar con un padrón de registro de albergues privados.

A la Secretaría de Salud le corresponde principalmente otorgar a los albergues privados la autorización sanitaria, en términos de lo establecido por esta Ley y la Ley de Salud del Distrito Federal, de acuerdo al nivel de cuidado y atención que brinden a sus residentes.

En cuanto a la titularidad de las Delegaciones, les corresponde: i) recibir los avisos de apertura de los albergues privados; ii) atender observaciones y quejas acerca del funcionamiento de los albergues que se encuentren en su demarcación; y, iii) vigilar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan.

Por lo que se refiere al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia tiene como mandato fundamental, proporcionar en forma gratuita los servicios de asistencia y orientación jurídica, en especial aquellos que se refieren a la seguridad de su persona, patrimonio y testamentario.

### **b) Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en la Ciudad de México**

En el año 2000 se emitió la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en la Ciudad de México, la cual establece en su Artículo 5° que es “obligación de la familia, de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal y de la sociedad, garantizar a las personas adultas mayores, su sobrevivencia así como el acceso a los mecanismos necesarios para ello.” (México, 2009). Subsecuentemente, a partir del marco normativo de derechos humanos, se ha creado un andamiaje de política pública para atender a dicha población. Con base en esta Ley se creó el programa de la Pensión Alimentaria para las Personas Mayores y programas conexos en 2001 y el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal en 2007.

### **c) Programa de Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años, Residentes**

La Pensión Alimentaria para las Personas Mayores tiene el objetivo de garantizar niveles básicos del derecho a la alimentación y derechos conexos como el de la salud. Para darle continuidad y sustentabilidad institucional a este programa se aprobó la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal y a partir de 2009 se amplió a los mayores de 68 años.

<sup>38</sup> Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de noviembre de 2009. Consultada el 3 de agosto de 2015, en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c3c84deb4108970eae0851d7bed9198.pdf>.

Destaca que “En la evolución de la pensión alimentaria, [ ] pasó de ser un programa a un derecho social y como tal a formar ahora un Sistema Integral para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Ciudad de México<sup>39</sup> (Huenchan y Rodríguez, 2015a; 55).

Es relevante mencionar que los programas de atención que se generan en el Instituto de Atención a Adultos Mayores están diferenciados en su diseño de acuerdo al nivel de funcionalidad y de independencia de las personas adultas mayores. El IAAM se basa en la escala de Katz para conocer el nivel de funcionalidad, con la cual se evalúa la capacidad para realizar las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) entendidas como: bañarse, vestirse, utilizar el retrete, moverse y alimentarse. Asimismo, para medir el nivel de independencia el IAAM se basa en la escala de Lawton, que avalúa la capacidad para realizar ocho actividades instrumentales de la vida diaria (AIVD): hablar por teléfono, utilizar el transporte, tomar medicamentos, controlar las finanzas, hacer compras, cocinar, cuidar el hogar y lavar la ropa (Huenchan y Rodríguez, 2015b).

En cuanto al número de establecimientos que operan en la Ciudad de México para atender a población adulta mayor es de 186 (cuadro 10). Aproximadamente 337.816 personas adultas mayores de 75 años y más, viven en la capital del país y sólo 2,5 por ciento del total (8.369) cuentan con espacios de cuidado.

**Cuadro 10**  
**Número de albergues y de personas adultas mayores atendidas**  
**en la Ciudad de México, 2015**

	Público	Privado	Total
Número de albergues (asilos, casa de día, casa hogar, estancia)	25	161	186
Número de personas	3 417	4 952	8 368 <sup>a</sup>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General del Instituto para la Atención de Adultos Mayores.

<sup>a</sup> La información no está desagregada por sexo.

Destaca que la mayor oferta de albergues la ofrece la iniciativa privada con 161 establecimientos que atienden a 4.952 personas, mientras que el gobierno de la Ciudad de México cuenta con 25 y atiende a 3.417 personas.

Las políticas del Gobierno de la Ciudad de México para personas adultas mayores se han concentrado en la pensión alimentaria y servicios conexos como la atención a la salud. La pensión alimentaria actualmente cuenta con un padrón de 500.000 mil personas (mayores de 68 años) de todas las delegaciones, a quienes se entrega un monto mensual de 1.049,35 pesos (IAAM DF, 2015b). Sin embargo, no se ha considerado el desarrollo de infraestructura de espacios de cuidado que respondan a una demanda que va más allá de un ingreso económico y que se conciben como espacios comunitarios que eviten el aislamiento o el acceso a servicios en forma individual.

Se requiere que con un sentido de colectividad las personas adultas mayores reciban atenciones de acuerdo a su nivel de independencia vs dependencia y funcionalidad, tomando en cuenta que requieren el tiempo de personas que tengan la capacidad de cuidar y acompañarles en condiciones dignas, e incluso en el caso de algunos padecimientos, de cuidados especializados.

<sup>39</sup> Se le incorporaron beneficios como el otorgamiento de créditos, Turismo Social, Mañanas de Película, Jueves de Danzón y Escuelas para Adultos Mayores. También se creó la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia. Sobre las Escuelas para Adultos Mayores hay una transición incipiente a los Centro Integrales del Desarrollo del Adulto Mayor, con el fin de potenciar las capacidades en esta etapa del ciclo de vida a través de la convivencia, desarrollo, aprendizaje y enseñanza (en los casos que transmiten sus saberes a otras generaciones). El conjunto de los servicios vinculados al programa de pensión alimentaria conlleva una concepción integral para atender a la población adulta mayor, ya que se considera que “disponer de bienes económicos y no económicos constituye un elemento clave de su calidad de vida...el programa ha permitido la sumatoria y el eslabonamiento...que facilita el acceso de los derechohabientes a servicios conexos. Se trata de modos de implementar en parte el derecho de acceso a la justicia, a la recreación y a la movilidad” (Huenchan y Rodríguez, 2015a).

Durante el presente año, el IAAM en coordinación con la STyFE<sup>40</sup> está desarrollando una iniciativa importante para revalorar el trabajo de cuidado que realizan las mujeres y en muchos casos mujeres mayores de 60 años. Esta iniciativa consiste en capacitarlas con el objetivo de fortalecer su labor de cuidado que brindan a otras personas adultas mayores, a la vez acceden a un recurso económico. Hasta finales del 2015 se capacitaron a 600 mujeres. En este sentido se debe mencionar que de ninguna manera el objetivo es confinar a las mujeres a que continúen realizando trabajo de cuidado, sino que se trata de una forma de contribuir a su fortalecimiento económico y a la vez promover la revaloración del trabajo de cuidado no remunerado.

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

En las últimas décadas ha aumentado la demanda de cuidado en la población adulta mayor, en parte debido al aumento de esperanza de vida. Para tener mayor información surgió la iniciativa de una encuesta de cuidadores<sup>41</sup> aplicada en abril de 2015 a 23.000 personas que tienen algún nivel de dependencia. De esta población, 71 por ciento cuenta con una persona que les brinda algún nivel de cuidado, lo que significa que el resto (29 por ciento) no cuenta con una persona que lo cuide. Uno de los principales resultados de la encuesta destaca que son las mujeres quienes principalmente responden a la demanda de cuidados de la población adulta mayor, ya que 8 de cada 10 personas que cuidan son mujeres y de estas mujeres que cuidan 35 por ciento tienen más de 60 años.

Respecto al nivel de dependencia, se encontró que 41 por ciento de las personas adultas mayores son independientes para atenderse a sí mismas, 21 por ciento tienen algún nivel de dependencia y 17,2 dependencia moderada, en tanto que 19,5 por ciento son dependientes para las actividades básicas.

En la Ciudad de México se cuenta con las llamadas Escuelas para el Adulto Mayor a los Centros Integrales del Desarrollo del Adulto Mayor, con el fin de potenciar las capacidades en esta etapa del ciclo de vida a través de la convivencia, desarrollo, aprendizaje y enseñanza (en los casos que transmiten sus saberes a otras generaciones). Hasta el 2015 existen 133 escuelas distribuidas en las 16 delegaciones, con 4.000 personas asistentes en promedio (IAAM DF, 2015c).

## **D. Población con discapacidad en la Ciudad de México**

La población entre 15 y 59 años con discapacidad que habita en la Ciudad de México, como ya se señaló, es de 170.585 personas; habita además un 2 por ciento de población discapacitada con edades entre 0 y 14 años y otro 2 por ciento entre las personas adultas mayores de 60 años. En total la población discapacitada asciende a 383.106 personas (con datos actualizados a octubre 2015. INEGI. 2010).

Las dos principales instituciones vinculadas con la población con discapacidad son el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (INDEPEDI) y el Sistema para el Desarrollo de la Familia del Distrito Federal.

Al respecto, como ya se dijo, el INDEPEDI no atiende a las personas con discapacidad, sino que supervisa y evalúa las políticas relacionadas con la discapacidad.

Por su parte, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal ofrece espacios de atención y programas de apoyo para disminuir las condiciones de desventaja de esta población. Entre ellos:

- i) Programa de atención a aproximadamente 21.056 personas con discapacidad (5,5 por ciento del total) en unidades básicas de rehabilitación, que brinda atención física y psicológica para contribuir a mejorar su autonomía e inclusión social (DIF DF, 2015a). No obstante en las reglas de operación del programa se reconoce que aún no se logra su universalización, por lo que existe

<sup>40</sup> Vinculada con el Programa de Empleo Temporal.

<sup>41</sup> Información del IAAM.

población que es canalizada a otro nivel de atención médica (DIF DF, 2015b). Lo anterior podría implicar que la mayoría de las personas no atendidas en el DIF, probablemente no están recibiendo algún tipo de rehabilitación y por otra parte, que pasan la mayor parte del tiempo en casa recibiendo cuidados, lo que supondría una carga adicional de trabajo para las mujeres.

- ii) Programa de apoyo económico a personas con discapacidad permanente, el cual contribuye a que aproximadamente 80.985 personas con discapacidad menores de 68 años (representan el 21 por ciento del total de personas discapacitadas) nacidas y residentes en el Distrito Federal, mejoren sus ingresos económicos para sufragar los gastos relacionados con la discapacidad (DIF DF, 2015c).
- iii) Programa de apoyo económico a policías con discapacidad permanente, contribuye a mejorar el ingreso de policías y bomberos pensionistas, quienes por riesgo de trabajo sufrieron un accidente o adquirieron algún tipo de discapacidad (DIF DF, 2015d).

Existe dificultad para identificar información sistematizada que dé cuenta de los espacios de atención y cuidado a la población con discapacidad en la Ciudad de México, debido principalmente a que es atendida desde las diferentes instancias gubernamentales a través de programas específicos de acuerdo a las atribuciones de cada una de ellas. No se cuenta con información acerca de los espacios de cuidado, ni de día, ni permanentes para esta población.

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

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

La Ciudad de México se caracteriza por priorizar, por una parte, a la población adulta mayor otorgándole pensión alimentaria (entre otras cosas), y por la otra a la población discapacitada a quien le entrega apoyo económico. Sin embargo a la fecha las entidades responsables no asumen como su responsabilidad el contar con espacios de cuidado colectivo para estos grupos de población, sino que dejan que la problemática de cuidado se resuelva individualmente al interior de los hogares, siendo dicho trabajo realizado principalmente por las mujeres, con un impacto directo en su autonomía económica.

## E. Perfil de las cuidadoras

Frente a la información ya presentada acerca de la población por grupos de edad y número de personas dependientes que habitan en la Ciudad de México, la pregunta central de esta investigación es: ¿Quién cuida?

Como puede apreciarse en el cuadro V.2, con base en la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social 2012 (ELCOS), a la pregunta de si usted cuida<sup>42</sup>, la respuesta positiva de las personas que señalan cuidar corresponde en un 70 por ciento a mujeres y 30 por ciento a varones. En lo que concierne a la Ciudad de México, los resultados muestran que las mujeres son las principales encargadas de proveer los cuidados, tarea básica para la reproducción social. De cada 10 personas que cuidan en la Ciudad de México, 7 son mujeres y 3 hombres. Es muy probable que las mujeres que cuidan lo hagan teniendo a su cargo más de una persona que requiere cuidados, e incluso algunas personas que no los requerirían, ya que existen personas que pudiendo ser autosuficientes se convierten en dependientes con base en la división sexual del trabajo que es parte estructural de la organización social.

<sup>42</sup> Es importante tener presente que la ELCOS separa las tareas de cuidado directo e indirecto. En esta parte solo se consideran las personas que respondieron que están cuidando; sin considerar a quienes realizan actividades de cuidado indirecto.

**Cuadro 11**  
**Población y porcentaje de personas que cuidan dentro de su hogar,**  
**por sexo en la Ciudad de México, 2012**

Total	Porcentajes	Mujeres	Porcentajes	Hombres	Porcentajes
1 922 165 <sup>a</sup>	100	1 351 594	70	570 571	30

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

<sup>a</sup> Datos obtenidos con base en la variable del INEGI que indica si es persona cuidadora en su hogar (*cuidadora*).

Si bien es cierto que en las últimas décadas se han registrado cambios significativos en la participación de las mujeres en el mercado laboral, lo que estructuralmente no se ha modificado es que ellas continúan siendo las principales cuidadoras.

La mayor parte de la información acerca de los cuidados que proveen los varones da cuenta de que su nivel de participación en los cuidados es de 30 por ciento. Según la ENUT 2014 el tiempo que dedican los varones al cuidado en la Ciudad de México es una tercera parte del tiempo que dedican al trabajo no remunerado (cuadro 12)

**Cuadro 12**  
**Tiempo dedicado al trabajo no remunerado de la población**  
**del Distrito Federal mayor de 15 años, 2014**

*(En horas semanales)*

Sexo	Autoconsumo	Trabajo doméstico	Cuidados a miembros del hogar	Trabajo no remunerado para otros hogares	Trabajo no remunerado
Hombres	0,28	9,68	5,42	0,51	15,89
Mujeres	0,64	25,80	12,38	1,07	39,88

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en base a tabulaciones especiales de Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) de México, 2014.

Con base en todo lo anterior y a partir de este punto, el presente estudio se concentra en las mujeres cuidadoras.

Primero es importante conocer si las mujeres declaran formar parte de la Población Económicamente Activa (PEA). A continuación en el cuadro 13 se observa que en 2012 en la Ciudad de México 55 por ciento del total de mujeres de 15 años en adelante, declaraba formar parte de la PEA. La mayoría de ellas, por supuesto, entre los 15 y 59 años.

**Cuadro 13**  
**Población femenina por grupos de edad y participación económica**  
**en la Ciudad de México, 2012**

Edad	Mujeres	Porcentajes	PEA <sup>a</sup>	Porcentajes	PNEA <sup>b</sup>	Porcentajes
Total	3 578 689	100	1 928 391	55	1 650 298	45
De 15 a 59 años	2 953 501	85	1 655 967	47	1 297 534	38
De 60 a 74 años	440 785	12	195 552	6	245 233	6
75 años y más	184 403	3	76 872	2	107 531	1

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

<sup>a</sup> 100,187 mujeres desocupadas en la PEA.

<sup>b</sup> 85,485 mujeres que no especificaron su actividad en la PNEA.

Por otro lado, 1.650.298 mujeres se encuentran clasificadas como parte de la Población No Económicamente Activa (PNEA). Esta información se refiere a la población de mujeres que no se encuentran activas en el mercado laboral y se trata de mujeres que son jubiladas, estudiantes, o que se dedican al trabajo doméstico no remunerado en su hogar.

El cuadro 14 muestra las mujeres que están insertas en el mercado laboral y que se denominan como ocupadas, así como cuántas de ellas declaran realizar trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Se puede observar que, independientemente del grupo de edad al que pertenezcan, la mayor parte de las mujeres ocupadas declaran realizar trabajos de cuidado y trabajo doméstico no remunerado. En promedio sólo el 10 por ciento de las mujeres declara no realizar estos trabajos.

**Cuadro 14**  
**Mujeres ocupadas que realizan trabajo de cuidado y doméstico**  
**por grupos de edad en la Ciudad de México, 2012**

Grupo de edad	TDyC <sup>a,b</sup>	Porcentajes	TD <sup>c</sup>	Porcentajes	Ninguno	Porcentajes	Total	Porcentajes
Total	657 579	34	1 076 341	56	194 471	10	1 928 691	100
15 - 59	601 735	36	895 313	54	158 919	10	1 655 967	100
60 - 74	45 236	23	126 875	65	23 441	12	195 552	100
75 y más	10 608	14	54 153	70	12 111	16	76 872	100

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

<sup>a</sup> Trabajo doméstico y del cuidado no remunerado.

<sup>b</sup> En este rubro se incluyen ambas actividades, se tienen 46,857 (7 por ciento) mujeres que solo realizaron trabajo de cuidado.

<sup>c</sup> Trabajo doméstico.

La situación de las mujeres que no se encuentran insertas en el mercado laboral, no es diferente a la de aquellas que sí lo están. Se trata de mujeres que se encuentran activas, haciendo trabajo doméstico y de cuidado no remunerado necesario —pero no reconocido— en sus hogares. Teóricamente se denomina como población no económicamente activa a pesar de que se encuentran realizando trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, como demuestra el cuadro 15.

**Cuadro 15**  
**Mujeres no económicamente activas que realizan trabajo de cuidado y doméstico**  
**por grupos de edad en la Ciudad de México, 2012**

Grupo de edad	TDyC <sup>a,b</sup>	Porcentajes	TD <sup>c</sup>	Porcentajes	Ninguno	Porcentajes	Total <sup>d</sup>	Porcentajes
Total	682 303		786 104		181 891		1 650 298	
15-59	613 064	47	609 557	47	74 913	6	1 297 534	100
60-74	57 557	23	141 114	58	46 562	19	245 233	100
75 y más	11 682	11	35 433	33	60 416	56	107 531	100

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

<sup>a</sup> Trabajo doméstico y del cuidado no remunerado.

<sup>b</sup> En este rubro se incluyen ambas actividades, se tienen 22.118 (1,3 por ciento) mujeres que solo realizaron trabajo de cuidado.

<sup>c</sup> Trabajo doméstico.

<sup>d</sup> Se sumaron a la PNEA 97,406 (2,7 por ciento) mujeres que no especificaron su actividad en el mercado laboral.

Sobresale que en los cuadros 13 a 15 que las mujeres de 60 a 74 años<sup>43</sup> están realizando trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Tanto en la PEA como en la PNEA las mujeres de este grupo etario declaran estar realizando dichas labores. No obstante, no debe perderse de vista que se trata de mujeres que han sido consideradas como parte de las poblaciones que requieren de cuidados. Es decir, que muy probablemente haya mujeres mayores de 60 años, que forman parte de la población que requiere cuidados y a la vez proporciona dichos cuidados.

La información no señala cuántas mujeres adultas mayores no participaron en el mercado laboral y que seguramente han realizado trabajo doméstico y de cuidado a lo largo de su vida y se encuentran sin acceso a prestaciones sociales.

En suma, se puede concluir hasta aquí, que el grueso de la población femenina cuenta con carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, independientemente de su situación en el mercado laboral.

Se sabe que estas cargas de trabajo doméstico y de cuidado son respuestas al mandato de la estructura económica y social que con base en la división sexual del trabajo señala que las mujeres son las responsables del cuidado y los varones de la proveeduría. Y es así que aunque las mujeres se encuentren insertas en el mercado laboral, siguen realizando las labores de cuidado.

Se debe advertir que este mandato que estructura a la sociedad y la divide entre mujeres que cuidan y personas (mujeres y hombres) que son cuidadas, es determinante también de la participación de las mujeres en el mercado laboral, razón por la cual las mujeres se acercan al mercado laboral en función de sus responsabilidades de cuidado. Por ello hay más mujeres en horarios flexibles, de tiempo corrido y probablemente de menor responsabilidad laboral y por ende menor remuneración y acceso a toma de decisiones.

En principio las mujeres que participan en el mercado laboral y tienen un ingreso propio, puede considerarse que cuentan con al menos un factor de autonomía económica. El cuadro 16 permite ver que del grupo de edad de 15 a 59 años de mujeres ocupadas el 57 por ciento (9+30+18) gana hasta 3 salarios mínimos<sup>44</sup>, lo que en México significa contar con un ingreso muy bajo y se debería discutir la autonomía económica que se puede obtener con ello.

**Cuadro 16**  
**Mujeres ocupadas de 15 a 59 años de edad**  
**por número de salarios mínimos en la Ciudad de México, 2012**

Salarios mínimos	Mujeres	Porcentajes
Total	1 657 324	100
1	141 754	9
2	499 615	30
3	294 128	18
4	165 053	10
5 y más	430 466	26
No especificó salario	124 951	8

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

El cuadro 17 despliega información que presenta la razón inversa, mientras más bajos ingresos perciben las mujeres más cargas de trabajo doméstico y de cuidado realizan. De las mujeres que ganan un salario mínimo, sólo 4 por ciento declaran no realizar dichas labores. En tanto que el porcentaje de mujeres que declaran no realizar trabajo doméstico y de cuidado no remunerado aumenta conforme aumenta el número de salarios mínimos percibidos.

<sup>43</sup> Existen mujeres que no declararon su actividad en el mercado laboral, no se sabe si se trata de población ocupada o no. La mala declaración de la información suele ocurrir en edades más avanzadas. Esto ocurrió para la población de 60 a 74 años y de 75 años y más.

<sup>44</sup> El salario mínimo a partir del 1<sup>er</sup>. de enero de 2016 es de \$ 73,04 pesos mexicanos diarios, cifra insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria para una persona.

En el grupo de mujeres que ganan sobre 5 salarios, 18 por ciento declaran no realizar ningún trabajo doméstico ni de cuidado. Es probable que ello se deba a que estas mujeres se encuentran en posibilidades económicas de pagar a otra persona, muy probablemente otra mujer, para que realice dichas labores, como se señaló en la sección de uso del tiempo.

**Cuadro 17**  
**Mujeres que realizan trabajo de cuidado y doméstico de 15 a 59 años de edad por salarios mínimos en la Ciudad de México, 2012**

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

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

Por su misma falta de reconocimiento y de valoración en el mercado laboral, el trabajo doméstico y de cuidado cuenta con bajas remuneraciones. Dada la polarización en la distribución del ingreso que experimenta la sociedad mexicana, sólo un pequeño grupo de población con altos ingresos tiene posibilidades de pagar por la realización de los trabajos de cuidado y domésticos.

Otra premisa importante es que 45 por ciento de mujeres en la Ciudad de México (cuadro 13) se declaran no económicamente activas y en su mayoría se encuentran realizando trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Queda pues de manifiesto que quienes cuidan en la sociedad mexicana son las mujeres en sus hogares y que lo hacen independientemente de su estatus en el mercado laboral.

## **F. Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres**

La Ciudad de México cuenta con una gran variedad de programas económicos y sociales de muy diversas índoles, ya que en ella confluyen políticas y programas de orden federal con programas locales, los cuales representan respuestas a diferentes modelos de desarrollo<sup>45</sup>. Por ello resulta preciso señalar el avance del Distrito Federal en materia de institucionalidad de género.

La Ciudad de México cuenta con políticas de vanguardia en materia de corresponsabilidad social tripartita entre el Estado, el mercado laboral y mujeres y hombres integrantes de familias y comunidades. Esto ha significado un avance gradual para dar respuesta a las necesidades vitales de cuidado, tanto de la población dependiente como de quienes hasta el momento realizan estructuralmente los cuidados. En ese sentido se ha avanzado con las licencias de paternidad y maternidad, y con el Programa de nueva cultura laboral.

<sup>45</sup> Para mayor desarrollo del tema ver Pérez, 2015.

## 1. Licencias de paternidad y maternidad

El reconocimiento de la necesidad del cuidado a lo largo del ciclo de vida de las personas coloca una tarea urgente en las políticas de Estado. Tanto la Ley Federal del Trabajo como las Condiciones Generales del Trabajo del Distrito Federal<sup>46</sup> contemplan la licencia por maternidad que otorga un descanso (en términos legales) de doce semanas para las mujeres.

Sin embargo, en 2015 se presentaron modificaciones a las condiciones laborales que incluyen aumentar las licencias por maternidad, así como el tiempo de lactancia. Esto último se detalla en el siguiente apartado sobre la nueva cultura institucional, que aplica sólo para el personal de la función pública de la Ciudad de México.

La Ciudad de México es pionera en adoptar esta medida respecto a la legislación nacional. La Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal (2006)<sup>47</sup> es el fundamento de las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida, particularmente de las mujeres, en todas aquellas esferas que les genere obstáculos para desarrollarse plenamente. En su Capítulo Primero, Artículo 21, explicita que por ley debe haber: “La convivencia armónica y equilibrada en los ámbitos de la vida personal, laboral y familiar, lo que se considerará como el derecho de conciliación, encaminado a lograr el pleno desarrollo de los individuos: a) Para contribuir al reparto equilibrado de las responsabilidades familiares se promoverá el reconocimiento del derecho de los padres a un permiso por paternidad de ocho días.”

Las licencias de paternidad constituyen una de las primeras estrategias desarrolladas con el objetivo de que los hombres se involucren en las actividades de cuidado de hijas e hijos, lo que impacta directamente en la disminución de las cargas de trabajo de las mujeres.

A nivel nacional, la licencia de paternidad fue introducida en la Ley Federal del Trabajo durante la reforma laboral de 2012<sup>48</sup>. El artículo 132, referente a las obligaciones de los patrones, establece, en su fracción XVII Bis, que es deber de quien emplea: “otorgar permiso de paternidad de cinco días laborales con goce de sueldo, a los hombres trabajadores por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante”.

Por lo que respecta a la Ciudad de México, la licencia de paternidad ha transitado por algunos cambios. En su origen con esta licencia los hombres podían gozar de ocho días a partir del nacimiento del infante<sup>49</sup> y en 2013 se amplió el periodo a 15 días. Aunque esta Ley sólo es obligatoria para el personal de gobierno de la Ciudad de México, éste tiene la facultad para incentivar a la iniciativa privada a adaptar estas medidas de corresponsabilidad. Al respecto el GDF creó en 2015 el reconocimiento a las “Empresas amigables con la igualdad sustantiva” con el fin de incentivar a las empresas que otorgan la licencia de paternidad.

Actualmente existe una iniciativa en la Cámara de Diputados para ampliar la licencia de paternidad a nivel federal a 10 días hábiles. La propuesta incluye modificar el artículo 123 de la Constitución para ampliar el permiso de maternidad dos semanas, es decir de 12 a 14 semanas. Cabe mencionar que este artículo estipula las condiciones laborales de las mujeres embarazadas, pero no incluye mención sobre los hombres.

## 2. El Programa de nueva cultura laboral

Este programa coloca el valor de la vida por encima de los valores comerciales, por lo que busca equilibrar el tiempo de las personas en tres dimensiones sociales: la personal, la civil y la productiva. La estrategia central es la reducción de la jornada laboral del personal de la función pública la Ciudad de México a

<sup>46</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal. las Condiciones Generales del Trabajo del Distrito Federal. Publicada el 13 de septiembre de 2013. [http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/14/1/otros/2014/condiciones\\_trabajo\\_df.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/14/1/otros/2014/condiciones_trabajo_df.pdf).

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Cabe señalar que la reforma a la Ley del ISSSTE de 2013 también incorporó cinco días de licencia de paternidad para los derechohabientes, con lo cual se fortalece la política de igualdad.

<sup>49</sup> Lo que representa más días con relación a los establecidos a nivel federal que son cinco.

través de ocho dimensiones, entre las que destaca: la vida familiar y afectiva, que pone en el centro el derecho de la infancia a tener mayor tiempo de convivencia con sus progenitores, así como la relevancia de darle sentido a la vida conyugal y familiar.

La reducción de la jornada laboral abona a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, al contemplar como máximo 40 horas de horas-trabajo distribuidas los cinco días a la semana, que el personal salga dos viernes de cada mes a las tres de la tarde, que las mujeres en periodos de amamantamiento puedan disponer de 1,5 horas ya sea al inicio o al final de la jornada laboral durante seis meses. Así como la posibilidad de ampliar las licencias de maternidad con el pago de entre el 30 y 40 por ciento del salario. Sin embargo, para tener mayor efecto sería conveniente generar campañas de información y sensibilización sobre todo para los varones, acerca de la importancia de participar activamente de las labores de cuidado en su red familiar, es decir, que la reducción laboral cobre sentido para los cuidados vitales en lo personal y para la red familiar.

Cabe mencionar que tanto las licencias de maternidad y paternidad, como el programa de nueva cultura laboral se inscriben en el marco de políticas estructurales, el cual busca progresivamente llegar a convertirse en una política integral, al alcance de la población en general.

Por otra parte, dentro de los programas diseñados y operados por el gobierno de la Ciudad de México se encuentran algunos que promueven la autonomía económica de las mujeres y en general otorgan apoyos para el bienestar de la sociedad. Así, la Ciudad de México cuenta con 243 programas y acciones de combate a la pobreza (Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, 2015).

En este contexto, se presenta a continuación la síntesis de algunos programas del Gobierno de la Ciudad de México que están dirigidos a promover autonomía económica y en algunos casos focalizan como población beneficiaria a las mujeres.

### **3. Programas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo**

La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo implementa programas sociales amplios, que a su vez contienen subprogramas que responden a las necesidades de los grupos con mayor desventaja social (GDF, 2015; 41). Se presenta a continuación los programas de referencia, haciendo énfasis en aquellos que incorporan algunos elementos que fomentan la igualdad de género.

#### **a) Programa de Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México “Trabajo Digno Hacia la Igualdad”<sup>50</sup>**

Este programa orientado a atender a las personas desempleadas y subempleadas para generar o fortalecer alternativas de autoempleo, a través de la capacitación especializada e intensiva, implica principalmente el autoempleo.

#### **b) Capacitación a la inclusión social**

Subprograma en el que se realizan actividades vinculadas al cuidado de las poblaciones dependientes, capacitando en materia de cuidado a mujeres que ya están cuidando a estas poblaciones.

En este marco se han realizado una serie acciones vinculadas a actividades de cuidado a poblaciones dependientes, por lo que cobra relevancia particular para los objetivos de la presente investigación. Se generó un programa de ocupación temporal para 617 personas, la mayoría mujeres, que cuidan a personas adultas mayores en sus domicilios por razón de parentesco. Asimismo, se llevan a cabo acciones de capacitación para el desarrollo de habilidades y competencias especializadas del cuidado de personas adultas mayores.

El 17 de marzo de 2015, se instaló el Comité de Gestión por Competencias de Trabajos en el Hogar en la Ciudad de México, el cual desarrolló el Estándar de Competencia de Prestación de Servicios de Aseo y Alimentación en el Hogar. Esta nueva norma fue creada como una primera estrategia para proteger, capacitar y certificar el trabajo de cerca de 200 mil trabajadoras del hogar que laboran en la Ciudad de México (México, 2015e).

<sup>50</sup> Reglas de Operación “Trabajo Digno Hacia la Igualdad”, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de enero de 2015. pp. 3-25.

### c) Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México

A través de este programa se da prioridad a las cooperativas integradas en su mayoría por jóvenes, indígenas, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad (México, 2015b). Este programa tiene como objetivo la formación de cooperativas, mediante un curso de capacitación durante el cual quienes participen obtengan los elementos básicos para la organización autogestiva y democrática, los principios cooperativos y la realización de proyectos productivos y de consumo, contribuyendo al abatimiento del desempleo en la Ciudad de México, así como al fortalecimiento del mercado interno y de la participación del sector social en la economía.

### d) Programa Mi Primer Trabajo<sup>51</sup>

Tiene la particularidad de operar de manera interinstitucional a través de la STyFE, el Instituto de la Juventud, la Secretaría de Desarrollo Social y empresas de la iniciativa privada. Se trata de un programa dirigido a las y los jóvenes de 18 a 29 años residentes en la Ciudad de México, que buscan un empleo formal y estable sin importar su nivel de instrucción. Por lo tanto, vincula a la población joven de la Ciudad de México que busca emplearse con la oferta de puestos de trabajo que ofrecen las empresas establecidas en la Ciudad de México participantes el programa. Este programa otorga los siguientes apoyos: i) acceso a un sistema electrónico de vinculación laboral; ii) aplicación de pruebas para determinar su perfil laboral; y, iii) capacitación práctica laboral en empresas durante un mes, con ayuda económica durante ese periodo.

## 4. Otros programas que promueven la autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México

### a) Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal<sup>52</sup>

Programa con el objetivo de promover y garantizar los derechos económicos, sociales y alimentarios de las madres solas. El Programa consiste en un apoyo monetario (cuatro días de salario mínimo)<sup>53</sup> con el objeto de mejorar la alimentación familiar.

### b) Programa de la mujer rural<sup>54</sup>

Tiene como objetivo integrar, coordinar e impulsar acciones y políticas públicas para disminuir la brecha de desigualdad que padecen las mujeres en el ámbito rural, indígena, de pueblos originarios, huésped y migrante derivado de la desigualdad de género e inequidad social. Está enfocado a mejorar los ingresos económicos y la calidad de vida de las mujeres rurales, a través de proyectos productivos protagonizados por ellas.

### c) Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (SEDESOL)<sup>55</sup>

Se trata de un programa de orden federal que también es instrumentado en la Ciudad de México, que contribuye de manera indirecta a facilitar el acceso al trabajo de las mujeres madres y que está vinculado a las políticas de cuidado de población dependiente infantil<sup>56</sup>.

Contribuye también a sustituir el acceso a la seguridad social, facilitando el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que buscan empleo, trabajan o estudian, para que puedan acceder y permanecer en el mercado laboral o continúen sus estudios.

Para atender a la población objetivo, el Programa de Estancias Infantiles incluye dos modalidades:

<sup>51</sup> GDF, <http://miprimertabajocdmx.com/web/bienvenido>.

<sup>52</sup> Programa publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 30 enero de 2014. A cargo del DIF-DF.

<sup>53</sup> Salario mínimo vigente a partir del 1 de Enero de 2016 corresponde a \$ 73,04 pesos mexicanos al día.

<sup>54</sup> Reglas de operación consultada 7 de septiembre 2015 de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. [http://www.sederec.df.gob.mx/sites/default/files/7\\_0.pdf](http://www.sederec.df.gob.mx/sites/default/files/7_0.pdf).

<sup>55</sup> Este es un programa Federal que se instrumenta en el Distrito Federal. Se puede consultar en el Diario Oficial de la Federación, Reglas de Operación Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras para el Ejercicio Fiscal 2015, publicado el 29 de diciembre de 2014.

<sup>56</sup> Las Estancias Infantiles se mencionan en el presente trabajo en la sección de Políticas de cuidado para población de 0 a 5 años.

- i) Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos que contempla a personas beneficiarias directas, quienes se inscriben para que se les asigne una estancia. La población objetivo son personas cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la línea de bienestar<sup>57</sup> y declaran no tener acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos un(a) niño(a).
- ii) Modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil, cuya población objetivo está constituida por personas físicas o morales que deseen establecer y operar una estancia infantil, y que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para la población objetivo del programa.

---

<sup>57</sup> La línea de bienestar es una medida de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).



## VI. Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano

### A. Necesidades de atención a las personas demandantes de cuidados

Las más recientes proyecciones de población provienen del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en 2014, con estimaciones del Censo de Población 2010 (INEGI, 2010), dado que todavía no se contaba con proyecciones basadas en la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, 2015c).

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

#### 1. Fecundidad

Como ya se señaló, en el año 2015 la Ciudad de México presentó la Tasa Global de Fecundidad más baja a nivel nacional: 1,6 (INEGI, 2015a), con lo que se prevé la disminución de la población joven en el futuro. Las estimaciones de CONAPO se presentan en el cuadro 18.

**Cuadro 18**  
**Proyecciones de fecundidad y población joven en la Ciudad de México, 2010-2030**

	2010	2020	2030
Tasa de fecundidad	1,8	1,79	1,78
Menores de 15 años	23,0%	20,5%	18,8%
De 15 a 64 años de edad	69,2%	68,7%	66,5%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CONAPO (2014) Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030.

En el momento en el que se realizó la proyección se consideraba una tasa de fecundidad aún más alta para 2030, no obstante con base en los recientes datos intercensales del 2015 para el DF (INEGI, 2015c), se reveló que en 2015 se ubicó en 1,6, lo que significa que se presentó una disminución más acelerada de lo esperado en la fecundidad.

Asimismo se preveía que las personas menores de 15 años pasarían de 23 por ciento en 2010 a 20,5 por ciento en 2020 y a 18,8 por ciento en el 2030 (CONAPO, 2014)<sup>58</sup>; en tanto que la Encuesta Intercensal 2015 señala que el grupo de población de 0 a 14 años hoy representa el 20 por ciento de la población de la CDMX, aunque no es exactamente el mismo rango de edad como el presentado por CONAPO.

## 2. Grupo de población de edades intermedias

Para las personas en edad “productiva” de 15 a 64 años, CONAPO proyecta una disminución que pasaría de 69,2 por ciento en 2010 a 66,5 por ciento en el 2030. Sin embargo en 2015 el grupo de población de 15 a 59 años representa ya el 66 por ciento de la población.

## 3. Tasa de dependencia

Todo lo anterior indica un incremento de la tasa de dependencia poblacional, tal como se presenta en el cuadro VI.2. En la Ciudad de México se preveía que la dependencia aumentaría del año 2010 al 2030 pasando de 44,6 a 50,3 personas dependientes por cada 100 personas en edad productiva de 15 a 65 años (CONAPO, 2014). Separando los grupos de población dependiente se encuentra que la dependencia infantil disminuirá de 33,2 a 28,3 infantes dependientes por cada 100 personas en edad productiva. Mientras que la dependencia de los adultos mayores pasará, en un lapso de 20 años, de 11 a 22 por cada 100 personas en edad productiva entre 15 y 65 años.

**Cuadro 19**  
**Proyecciones de población dependiente de la Ciudad de México, 2010-2030**

	2010	2020	2030
Dependencia infantil <sup>a</sup>	33	30	28
Dependencia adultos <sup>a</sup>	11	15	22

Fuente: elaboración propia con base en los datos de CONAPO (2014) Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030.

<sup>a</sup> Personas dependientes por cada 100 personas en edad productiva.

## 4. Envejecimiento

Como ya se ha visto, el proceso de envejecimiento es característico de la Ciudad de México, en 2015 el porcentaje de población de 65 años y más es de 9,8 por ciento, correspondiendo al mayor porcentaje de población envejecida en México (INEGI, 2015a). Según estimaciones realizadas para los próximos años, el CONAPO (2014) estimó que para el 2030 será de 14,7 por ciento la población de 65 años y más edad. Sin embargo, como se ha podido observar a lo largo de este estudio, en 2015 los grupos de población de 60 a 74 años y de 75 en adelante representaron el 10 por ciento y el 4 por ciento de la población actual respectivamente, en total el 14 por ciento, por lo que se considera que las tasas superarán seguramente a las estimaciones. Todo lo anterior indica que el proceso de envejecimiento de la población en la Ciudad de México se está acelerando.

El proceso de envejecimiento en la Ciudad de México se relaciona con la alta esperanza de vida al nacer. Como puede observarse en el cuadro 20 para el 2015 se estimó en promedio que la esperanza de vida es de 76 años en el D.F, que para mujeres es de 78 años y para hombres de 73 años (CONAPO, 2014). Para el 2030, se proyecta una esperanza de vida al nacer de 80 años para mujeres y 75,6 años para hombres (CONAPO, 2014). Esta situación generará el incremento en la demanda en los servicios de salud y de cuidado.

<sup>58</sup> CONAPO, *Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030*. México, 2014. Consultado el 18 de diciembre de 2015, en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Analisis](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Analisis).

**Cuadro 20**  
**Proyecciones de esperanza de vida y porcentaje de población adulta mayor**  
**de la Ciudad de México, 2010-2030**

	2010	2020	2030
Esperanza de vida	76	77	78
65 y más años de edad	7,90%	10,80%	14,70%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de CONAPO (2014) Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030.

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

## **B. Propuestas de políticas de cuidados para la Ciudad de México**

Los retos que se presentan al Gobierno de la Ciudad de México son muchos. En la actualidad el trabajo de cuidado es realizado fundamentalmente por las mujeres mexicanas y es invisible, está poco reconocido, valorado, y no está distribuido en la sociedad; aún más, recién y desde pocos sectores ha empezado a ser considerado como parte de la agenda pública.

Como parte de las conclusiones de esta investigación se puede señalar que la Ciudad de México presenta insuficientes espacios de cuidado colectivo para todos y cada uno de los diferentes grupos de población dependiente. En términos generales, la cobertura de servicios actuales no es suficiente, y con ello queda como la única alternativa el cuidado individual en los hogares. El Gobierno de la Ciudad de México no está asumiendo suficientemente su corresponsabilidad en las tareas de cuidado y tampoco las empresas se están haciendo corresponsables de estas tareas.

Las propuestas de políticas de cuidado llevan implícito que el Gobierno de la Ciudad de México decida asumir su corresponsabilidad en los trabajos de cuidado que requiere la población de la Ciudad. Como se ha dicho a lo largo del presente estudio, se busca que las propuestas de políticas estén encaminadas a la disminución de las tareas de cuidado que actualmente realizan las mujeres en sus hogares. Lo anterior permitiría que las mujeres que ahora dedican una gran parte de sus actividades diarias al cuidado, se liberaran de parte de esa carga. Esto les posibilitaría dedicar su tiempo a otras actividades, entre ellas actividades que les permitieran obtener autonomía económica, como sería el caso de participar en el mercado laboral, o bien dedicarse a estudiar y realizar actividades deportivas y recreativas.

En algunos casos, para las mujeres que actualmente se encuentran cuidando en la Ciudad de México las propuestas estarán encaminadas al reconocimiento de su trabajo a través de la certificación y la revaloración del mismo, a través de la búsqueda de la remuneración de dicho trabajo.

Del estudio se desprenden muchas propuestas<sup>59</sup>, de muy diversa índole y de diferente dimensión temporal. Para fines prácticos las propuestas se clasifican en plazos: corto, mediano y largo.

### **1. Propuestas a realizar en el corto plazo**

Las propuestas que pudiesen llevarse a cabo de manera inmediata y que denominaremos de corto plazo se presentan a continuación:

<sup>59</sup> Algunas de las propuestas aquí presentadas también se presentaron en el multicitado texto de Lucía Pérez Frago, *Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño*. México: GDF. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2015. Pérez 2015.

- a) **Marco legal:** Dado el momento actual en el que se encuentra la Ciudad de México, se propone integrar en la nueva Constitución, el cuidado como trabajo fundamental para el desarrollo de las sociedades y sus economías.
- b) **Difusión de información en la administración:** a quienes laboran dentro del Gobierno de la Ciudad de México en la presente administración, a través de la promoción de dinámicas y talleres que despierten la conciencia y el compromiso respecto a la necesidad de políticas de cuidado. Sería importante generar propuestas diferentes, quizá algunas lúdicas<sup>60</sup> para todo el personal y que las personas seleccionaran en cuál quisieran participar. Son las y los funcionarios públicos quienes conocen el espíritu y las limitaciones de la administración pública, y con ello pueden aportar elementos estratégicos para su realización. La organización y el contenido de dichas actividades podrían ser realizados desde el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México con el apoyo de la Comisión para la Economía del Cuidado y la Igualdad Laboral del Gobierno de la Ciudad de México.
- c) **Plataforma homogénea de servicios:** En materia de cuidado en general, y de carácter estructural, se propone buscar una plataforma homogénea que permita otorgar servicios de calidad en la atención que deba ser establecida para las diferentes instancias de carácter nacional y local que prestan dichos servicios en la Ciudad de México<sup>61</sup>. Es importante contar con **protocolos** de atención para el cuidado de cada grupo de población dependiente, donde se señalen los requisitos que se deben seguir tanto para otorgar la atención, como para proteger a las personas que cuidan. Permitiendo así crear estándares de atención que sean transmitidos a quienes realizan el trabajo de cuidado, especialmente a quienes lo realizan remuneradamente en establecimientos públicos y privados. Se propone **estandarizar los requisitos** y requerimientos, habilidades y calificaciones de quienes otorgan los servicios de cuidado. El trabajo de cuidado es un trabajo que requiere destrezas, al igual que cualquier otro, además de contar con características propias, por lo que sería necesario contar con un protocolo de cuidado.
- d) **Certificación de cuidadoras:** Diversas fuentes que se presentan en la investigación evidencian que son las mujeres quienes principalmente realizan actividades de cuidado para las personas dependientes. Se propone la realización de acciones inmediatas encaminadas a promover y fortalecer (en su caso) la certificación de quienes están cuidando, especialmente quienes lo hacen de manera permanente, como es el caso de las personas que cuentan en sus hogares con algún integrante con limitaciones permanentes o con adultos mayores que ya no son autosuficientes. La Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México cuenta con facultades de certificación.

La Secretaría de Desarrollo Social, a través del IAAM, llevó a cabo dos cursos para cuidadoras de personas adultas mayores, donde complementa con conocimientos “teóricos” a quienes están actualmente cuidando y cuentan con mucha práctica en ello. Igualmente incluye apoyo en cuestiones de tipo práctico, por ejemplo cómo ayudar a levantarse a personas mayores atendiendo a la salud de ambas: quien cuida y la persona cuidada.

La certificación tendría que ser diferenciada de acuerdo a la población de que se trate:

- i) Población infantil. Se tendría que revisar los cuidados en términos de contenidos pedagógicos, salud, recreativos e incluso de seguridad. Esto se menciona porque en los espacios de cuidado infantil no todos cuentan con criterios homologados para atender a esta población.
- ii) Población con discapacidad y enfermedades crónicas. Se requiere de una certificación que contemple la debida capacitación que responda al tipo de discapacidad o cuidados en el caso de enfermedades crónicas.

<sup>60</sup> En la CECILA se cuenta con una propuesta que señala la importancia de generar actividades de sensibilización, concientización y conocimiento de orden lúdico.

<sup>61</sup> Una vez que el DF se convierta en el Estado 32 contará con las facultades para hacerlo, dado a que la educación, la salud y la asistencia social podrán ser descentralizadas.

- iii) Población adulta mayor. El IAAM, como ha sido señalado, ya inició un programa de capacitación para personas que están brindando cuidados a la población de adultas y adultos mayores, el cual se basa principalmente en el soporte a las actividades básicas e instrumentales que requieren en la vida diaria.

Por las dificultades de traslado de las personas que cuidan, sería conveniente ofrecer cursos y certificaciones en las diferentes delegaciones. Importante también resultaría promover la certificación de cuidadoras en los ámbitos donde se requieren: hospitales, escuelas, etcétera, para que en futuras contrataciones el certificado sea reconocido y cuente con validez para la remuneración digna del trabajo de cuidado.

- e) **Transparentar la información presupuestal:** Es prioritario que en la Ciudad de México se haga un esfuerzo para transparentar la información presupuestal y en específico el presupuesto y la información financiera sobre cuidado. Es imprescindible que la población cuente con ésta información tanto debido a la necesidad de posicionar el tema en la agenda pública, como por la necesidad de rendición de cuentas.
- f) **Difusión de servicios disponibles:** En el mismo tenor que la propuesta anterior, es fundamental fortalecer la información sobre oferta de servicios de cuidado disponibles en la Ciudad de México, como parte de la necesidad de hablar del cuidado y en específico del cuidado colectivo, es decir de la corresponsabilidad del Gobierno de la Ciudad de México en las tareas del cuidado.
- g) **Reglamentar Centros de Atención y Cuidado Infantil:** En el corto plazo, en materia de cuidado infantil en la Ciudad de México se requiere reglamentar<sup>62</sup> la Ley que regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil de las Delegaciones del Distrito Federal. Lo anterior permitiría lograr más adelante, cuando las condiciones lo permitan, homogeneizar la atención en los servicios de cuidado infantil.
- h) **Discusiones sociales públicas:** Como trabajo colegiado de Gobierno de la Ciudad de México, organizaciones de la sociedad civil y academia, se propone la organización de discusiones sociales públicas, de diferentes magnitudes: foros, seminarios y debates, donde se señalen las características y calificaciones con que debe contar la realización de las labores de cuidado. Con el objetivo de que la población, en general, participe del diseño de la política de cuidado, es preciso hablar de lo que significa, lo que incluye, lo que involucra el cuidado. Situando en la discusión que no se trata de un trabajo que se pueda realizar de manera mecánica, sino que implica un fuerte contenido de atención, de involucramiento de la persona que lo realiza, de entablar relaciones. De esta forma sería posible posicionar paulatinamente las problemáticas del cuidado en la agenda pública, al tiempo de hacer visible el trabajo doméstico y del cuidado no remunerado que se realiza en la Ciudad de México, así como el impacto de este trabajo tanto en la reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo como en la incorporación de las mujeres al empleo y en el crecimiento y desarrollo económico de los países.
- i) **Promover capacitación en centros educativos:** Es fundamental promover y fomentar el trabajo que actualmente realiza la Subsecretaría de Educación Preescolar de la Secretaría de Educación local<sup>63</sup> en materia de capacitación y formación de las personas encargadas del cuidado en centros educativos, dirigida a quienes pueden asistir a un centro escolar para obtener certificado de estudios como educadoras.

## 2. Propuestas a realizar en el mediano plazo

Por lo que se refiere a las propuestas a realizar en el mediano plazo, éstas son aquellas que se caracterizan por un mayor grado de dificultad y la necesidad de reflexiones previas de un equipo multidisciplinario, además de considerar un gran número de trámites. A continuación se presentan las propuestas de mediano plazo.

<sup>62</sup> En México, después de que se emite una ley es necesario reglamentarla para hacerla que opere. En el reglamento se definen los mecanismos para llevar a cabo lo señalado en la ley.

<sup>63</sup> Ver estudio de Lucía Pérez Frago, *Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño*. México: GDF. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2015.

- a) **Fortalecer marco jurídico:** Otorgar en las leyes, normas y demás marcos jurídicos un estatus importante al cuidado, que permita solicitar un mejor pago para este trabajo. Se requiere realizar un análisis detallado de la legislación que atañe al cuidado y realizar las modificaciones pertinentes, posiblemente desde la CECILA se pudiese solicitar este trabajo. Para conocer cuáles son las propuestas pertinentes en la materia y cuál legislación requiere ser modificada se necesita del compromiso de quienes conocen la legislación nacional, así como de quienes conocen y operan en el mercado laboral, especialmente en el sector servicios de cuidado.

La revisión del marco jurídico se debe hacer también para quienes ofrecen la prestación de servicios de cuidado, de modo que no haga únicamente énfasis en las personas dependientes, sino que aclare y especifique los derechos de las personas que cuidan, como también los trabajos que las personas a cargo realizarán y las calificaciones requeridas para poder otorgar el servicio. Habrá de iniciar a nivel nacional con la Ley General de Educación, la Norma Oficial Mexicana de Asistencia Social y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; y a nivel de la Ciudad de México, la Ley de alberges privados para personas adultas mayores del DF y la Ley de los derechos de las personas adultas mayores.

- b) **Creación de un órgano regulador:** Una de las principales dificultades en el planteamiento de políticas de cuidado para población dependiente es la dispersión de facultades entre las dependencias. Se propone la creación de un órgano regulador para instituciones de cuidado de orden público o privado, en el entendido de que se trata de un primer paso, obligado, hacia la creación de un sistema de cuidado. Sería importante, dada la distribución de competencias a nivel nacional y local, iniciar por definir las posibilidades de contar con un órgano regulador a nivel local.
- c) **Ampliar oferta de servicios para niños:** Ampliar el número de escuelas participantes en los Programas de Escuelas de Tiempo Completo y en el Programa SaludArte de jornada escolar ampliada, para permitir que más población entre 6 y 14 años cuente con espacios de cuidado en la Ciudad de México.
- d) **Establecer cooperativas para alimentos en SaludArte:** En el programa SaludArte que tiene los horarios extendidos en las primarias, se pueden operar cooperativas para la preparación de alimentos, lo cual traería dos beneficios: mantener el control y supervisión de la nutrición de la infancia que atiende el programa y generar una fuente de empleo para promover la autonomía económica de las personas que trabajan en estas cooperativas.
- e) **Incentivos para empresas:** Considerar un programa de incentivos para las empresas que tengan más de 20 personas trabajadoras en edad reproductiva y/o con hijas e hijos, para que dispongan de espacios de cuidado propios con el fin de salvaguardar el bienestar de la infancia y la adolescencia, al tiempo que se facilitan las condiciones laborales. Se considera importante promover la corresponsabilidad de las empresas en las tareas de la reproducción social, a través de facilidades o incentivos (otorgamiento de permisos de construcción sin costo, disminución del impuesto predial, etc.) temporales para la construcción o adaptación de espacios cercanos al lugar de empleo, e incluyendo discusión y decisiones del personal que va a utilizar dichos espacios.
- f) **Propuesta de cuidado para adultos mayores:** Elaborar una propuesta integral de cuidado para quienes actualmente reciben la pensión alimentaria, tomando en cuenta las condiciones de quienes cuidan a dichas personas. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESO DF) está trabajando para que en dos años exista un modelo de ciudad habitable para las personas adultas mayores que contemple los cuidados para esta población, así como temas de salud, accesibilidad y movilidad en espacios públicos, además de continuar fortaleciendo el Programa de Pensión Alimentaria<sup>64</sup>. Se propone que a la propuesta en curso se añada lo concerniente a las personas que cuidan y que se impulse colegiadamente la certificación y explorar otras opciones que fortalezcan su autonomía económica.

<sup>64</sup> Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2014. Consultadas el 14 de diciembre de 2015, en: [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/52e9f3de675f8.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/52e9f3de675f8.pdf).

- g) **Banco de horas de cuidado:** Diseñar una propuesta de banco de horas de cuidado, que podrían ser subsidiadas por el IAAM de la SEDESOF, o bien pagadas por quien recibe los cuidados. Ello en el entendido de que quienes darían dichos cuidados serían las personas capacitadas y certificadas. Para permitir descanso a quienes cuidan a las personas adultas mayores, quizá iniciando con quienes son completamente dependientes, se propone otorgar junto con la pensión alimentaria unas horas de cuidado, quizá al mes o a la semana, por personas certificadas. Las cuidadoras recibirían un pago por las horas trabajadas. Las personas que soliciten más horas de las otorgadas, podrían solicitar los servicios de cuidado y pagar directamente la remuneración de las cuidadoras.
- h) **Espacios de cuidado en Unidades Habitacionales:** Para conceder los permisos de construcción de Unidades Habitacionales, se propone sea obligatorio que en el diseño mismo se integre el establecimiento de espacios de cuidado para todo tipo de población dependiente, a través de discusiones previas tanto sobre el carácter público o privado (de quienes forman parte de la unidad) de la propiedad de dichos espacios, como de quién será la responsabilidad de su administración y mantenimiento, de los fines para los cuales podrán ser utilizados y demás problemáticas que ello conlleve.
- i) **Incorporar cuidado en políticas de transporte:** Se propone la revisión de la Ley y el Programa de Movilidad del Distrito Federal para articularlos con las políticas de cuidado, pues si bien ambos instrumentos focalizan a las personas en el centro de sus acciones, los motivos para realizar el viaje y las condiciones en que se hace, no contempla que gran cantidad de esos viajes los realizan mujeres por motivos vinculados a las actividades de cuidado. Visibilizar esta situación favorecería mejorar las condiciones de movilidad de las mujeres y facilitar las funciones de cuidado, pensando además que de forma progresiva en un futuro también repercutirá en beneficio para los hombres, si se logra que ellos se involucren más en las tareas de cuidado.

### 3. Propuestas a realizar en el largo plazo

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

- a) **Generar un sistema de cuidado:** buscando dar una mejor calidad de vida para quienes viven en la Ciudad de México. Un sistema de cuidado con el objetivo de que todas las actividades de cuidado se encuentren coordinadas y enfocadas en la misma dirección. Un sistema que tome en cuenta la distribución de tareas y la corresponsabilidad del Estado y de las empresas en las labores de cuidado que les toca. Dicho sistema debía incluir el cuidado de todas las personas con algún grado de dependencia (niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad) como también los y las cuidadoras.
- b) **Generar empleos de cuidado:** Dada la incapacidad del mercado para generar empleos en general y de cuidado en particular, quizá sea necesario que el Gobierno de la Ciudad de México participe y genere empleos de cuidado, con salarios dignos y prestaciones, estrategia que podría empezar por casas de día para personas adultas mayores donde puedan participar en diversas actividades y estar allí en determinados horarios semejantes a los laborales y a los escolares. También espacios de cuidado en las tardes para niñas y niños entre 6 y 14 años fuera de las escuelas, además de SaludArte y las escuelas de tiempo completo, probablemente en las delegaciones, en teatros, en deportivos, etc. Esta propuesta estimula el desarrollo económico generando empleos y ofrece los servicios de cuidado que la población demanda.
- c) **Cobertura universal en la educación preescolar:** Se plantea que la Secretaría de Educación Pública nacional brinde cobertura universal en la educación preescolar, ampliando los grupos de edad desde cero hasta 2 años 11 meses, considerando todo como educación preescolar. La reciente reforma constitucional incluyó la educación preescolar de 3 a 5 años y 11 meses como obligatoria. Esta propuesta obedece a las dificultades que presenta apostar a la seguridad social, reconociendo el modelo económico imperante con dificultad para generar empleos formales y la casi nula participación de las empresas en las responsabilidades del cuidado.

#### 4. Una propuesta integral: cooperativas de cuidado

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

Diseñar una política de cuidado que fomente la autonomía económica de las mujeres requiere sin duda que se busque promover que las mujeres generen ingresos realizando labores de cuidado. Es importante señalar que es una propuesta inclusiva, por lo que es necesario promover que los varones también realicen tareas de cuidado y no considerar que sólo ellas continúen siendo las responsables del cuidado. No obstante se sabe, y aquí la información lo indica, que actualmente son ellas las que se encuentran haciendo estas tareas.

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

Como se señaló al inicio de la presente investigación, las mujeres son las responsables principales de los desplazamientos correspondientes a los cuidados. Entre ellos los de “llevar o recoger a alguien”, por lo que la existencia de cooperativas de cuidado en la propia unidad habitacional o cerca del lugar donde se vive sin duda simplificaría la tarea. Contar con un espacio de cuidado en la propia unidad habitacional evitaría largos traslados, desgaste, esfuerzo y tiempo, tanto de quien cuida como del cuidador. También supone un gasto adicional que impacta en la economía de las mujeres.

Además se disminuirían el número de desplazamientos en la ciudad, lo que para las mujeres significa menor exposición a las dificultades de transporte —incluida la violencia— y movilización en la Ciudad de México.

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

En este sentido existen avances. La Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del GDF cuenta con cursos de capacitación para el cuidado y para el fomento cooperativo. Se requiere además que el Instituto de Capacitación de esta Secretaría ofrezca cursos especializados con certificaciones, probablemente bajo el esquema de competencias laborales, para el cuidado de poblaciones específicas como niñas y niños, personas adultas mayores y personas con discapacidades. Resulta una premisa profesionalizar el trabajo de cuidado, para que quien lo realice pueda obtener mayores ingresos.

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

Se espera con las cooperativas de cuidado en las unidades habitacionales promover la organización entre las personas de la propia unidad habitacional. De tal modo que por ejemplo integrantes de la cooperativa podrían realizar actividades específicas necesarias para cada caso particular, como sería el recoger a niñas y niños en la escuela (si es cercana) y trasladarles al espacio de cuidado, es decir a la unidad habitacional.

En las cooperativas de cuidado se buscaría desarrollar un modelo de atención de calidad tanto hacia las personas que se están cuidando como a quienes están a cargo del cuidado. Esta premisa indudablemente plantea un reto al concebir a las cuidadoras como un grupo que tendría que ser intervenido desde la política

social con la remuneración del trabajo de cuidado que marque la pauta de la revaloración social y económica. A la luz de que bajo ninguna circunstancia se pretende eternizar a las mujeres en dichas actividades, sino única y exclusivamente como un eslabón en la transición de revalorar su trabajo.

Las cooperativas de cuidado en unidades habitacionales requieren de la participación articulada de diferentes dependencias de gobierno de la Ciudad de México. Por una parte Protección Civil —órgano encargado de verificar las condiciones adecuadas de seguridad Desarrollo Social—, el DIF, la Secretaría de Educación, instancias que serían las encargadas de regular la propuesta de contenidos, y Seguridad Pública que es el órgano que interviene para la seguridad de las personas al interior y en el entorno de la cooperativa.

De acuerdo al procedimiento del GDF para establecer nuevos proyectos, la primera consideración es buscar que la propuesta se vea reflejada en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF). El PGDDF 2013-2018<sup>65</sup> reconoce la existencia de discriminación por razones de género (entre otras) que resultan en insuficientes oportunidades de empleo. Se proponen como líneas de acción para atender la problemática de empleo: i) promover el respeto de los derechos laborales, la conciliación de la vida familiar y laboral, y la eliminación de la discriminación en el empleo; y, ii) promover una oferta de cobertura amplia de servicios de cuidado de los hijos e hijas de las familias, independiente de la inserción laboral de mujeres y hombres.

El PGDDF reconoce también áreas de oportunidad para inversión, empleo y áreas de desarrollo, teniendo en consideración la desigualdad en el crecimiento económico de los territorios de la ciudad y la calidad de vida de algunos sectores de población, como es el caso de las zonas periféricas de la ciudad. Allí se propone como objetivo buscar un modelo distribuidor de riqueza a través de alianzas entre los sectores gubernamental, académico, empresarial y social. Otro objetivo orientado a activar el desarrollo económico en espacios de la ciudad mediante la política de recuperación de espacios públicos para infraestructura económica y social propone la meta 1) Gestionar proyectos piloto para ser replicados en zonas identificadas como prioritarias para la recuperación del tejido social.

En reconocimiento de la desigualdad en el patrón de ocupación territorial se presenta ésta como área de oportunidad. Específicamente se señala en la meta 1) promover que los hogares se encuentren cerca de las actividades cotidianas; y como líneas de acción se plantean: i) realizar estudios para localizar áreas estratégicas con infraestructura y facilidad de acceso a servicios, ii) elaborar programas con estrategias, criterios y mecanismos para alcanzar una ciudad que cuente con usos del suelo diversos, transporte, espacios públicos, servicios e infraestructura, y iii) realizar procesos de consulta y mecanismos de participación de la sociedad con criterios de igualdad de género.

Para iniciar, el IAAM de la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con mucha información acerca de la ubicación de las personas adultas mayores de la Ciudad de México, incluso en ciertas unidades habitacionales ha reunido a las personas cuidadoras y dependientes de este grupo de edad. Se recomienda elegir una unidad habitacional, como programa piloto, desarrollar un protocolo, conocer costos, formar a las cuidadoras en cooperativismo, todo ello como inicio el proceso. Al tiempo que se coordinan las instituciones participantes en este proyecto.

## **5. Propuesta de indicadores necesarios para el estudio de la autonomía económica de las mujeres y de la política de cuidados en el ámbito urbano**

El INEGI para la Ciudad de México cuenta con grandes avances a nivel de información desagregada principalmente por sexo y en la construcción de indicadores. Sin embargo, dado que los temas tanto de la distribución de tareas de cuidado, como de autonomía económica de las mujeres son aún incipientes, en estas áreas se requiere aún mayor cantidad de información.

<sup>65</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013–2018, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013. Consultado el 11 de diciembre de 2015, en: [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf).

Se ha señalado a lo largo del estudio que cuidar requiere de muchos recursos: tiempo, esfuerzo, conocimientos, habilidades y recursos monetarios. Así mismo, se ha señalado que la autonomía económica de las mujeres está estrechamente relacionada con su inserción en el mercado laboral, lo que se encuentra determinado por las responsabilidades de cuidado que ellas desempeñan. Aquí se desglosan los recursos de cuidado para determinar si se cuenta con la información necesaria.

Las estadísticas de uso del tiempo son el principal insumo cuando se trata de analizar cuestiones de cuidado. Dichas estadísticas se elaboran a nivel nacional y es preciso extrapolarlas para obtenerlas para la Ciudad de México, sería conveniente que ésta fuese una tarea de INEGI mismo.

Una vez que se cuenta con este tipo de estadísticas para la Ciudad de México, el desafío es que tanto a nivel nacional como a nivel de la Ciudad de México, en el afán de obtener mejor información en cada encuesta de uso del tiempo, lograr una serie o contar con los cambios que se presentan a través del tiempo.

Se requiere que las estadísticas de uso del tiempo no sean información que sólo se pueda utilizar en sí misma, sino que se busca sean utilizadas y puedan relacionarse fácilmente con otra información económica y social. Por ejemplo, cruzar información sobre el uso del tiempo de mujeres y hombres por deciles de ingreso en la Ciudad de México, como se presentó en este estudio.

Para la Ciudad de México se requiere conocer periódicamente el tiempo que se utiliza en los desplazamientos. El tiempo que se utiliza en transporte es tiempo que ¿Se resta al tiempo de descanso? ¿Se aumenta al tiempo de trabajo? ¿Qué tendencia sigue en la Ciudad de México? ¿Cambia o permanece igual a través de los años?

Se requiere, asimismo, contar con indicadores acerca del esfuerzo necesario para cuidar. Una forma de medirlo sería el costo de oportunidad, lo que dejan de hacer las personas para cuidar a otras personas. Otra forma de medirlo sería si implica esfuerzo físico, además del esfuerzo mental que seguro conlleva. Se requiere buscar indicadores que demuestren que realizar labores de cuidado es un trabajo que conlleva esfuerzo, que desgasta, que conlleva implicaciones, que genera cansancio, etc.

Si seguimos buscando los indicadores necesarios encontramos que para cuidar se requieren conocimientos y habilidades. ¿Cómo medir los conocimientos y habilidades que se requieren para cuidar? Este es un tema interesante para el cual es necesario acercarse a otras disciplinas que ayuden a comprender la identidad de las personas, cómo se construye y cómo se experimenta.

Al señalar que el cuidado es un trabajo, se requiere conocer cómo remunerarlo. Se sabe que dado el mandato social que responsabiliza a las mujeres del cuidado, los trabajos que se asemejan a dicho trabajo no se encuentran bien evaluados a nivel social, así se encuentra que el trabajo de enfermería, por ejemplo es muy mal pagado. Por ello, en las propuestas anteriores se señala la necesidad de revalorar el trabajo de cuidado. Es necesario entonces definir indicadores de costeo de los servicios de cuidado de personas dependientes. En los diferentes espacios que se propone considerar, se necesita costear y definir cómo se financiarían los espacios colectivos de cuidado, tanto permanentes como temporales.

Desde el inicio del proceso de reconocer, valorar y distribuir el trabajo de cuidado se requiere contar con indicadores que faciliten la transparencia y la rendición de cuentas. Igualmente sería importante que todas las encuestas que se realizan se diseñen contemplando que hay dos tipos de trabajo. Además que al posicionar esta problemática en la agenda pública se haga de tal forma que sea clara y comprensible para toda la población, ya que toda ella requiere participar en las tareas de cuidado.

## **6. Principales oportunidades y desafíos**

Es característica de la Ciudad de México ser vanguardia en el diseño y la adopción de políticas públicas encaminadas al bienestar de la población. Aquí se presentan propuestas para iniciar un proceso que ponga en el centro y asuma el trabajo de cuidado como un detonante a considerar para contar con una economía inclusiva, fuerte y sana, que llevaría a buscar un modelo de desarrollo diferente que integre a toda la población y la lleve a contar con una sociedad más justa, más equitativa y así más democrática.

Es fundamental tener presente que en la mayoría de las transiciones de administración de los Gobiernos, muchos de los procesos iniciados no se continúan y en algunos casos se eliminan completamente. Por lo que se recomienda buscar la forma que los procesos que se inician en la presente administración en materia de políticas de cuidado queden establecidos y solidificados, para evitar su desmantelamiento.

A lo largo del estudio se evidenció que en la Ciudad de México son fundamentalmente las mujeres quienes están cuidando a los diferentes grupos de población dependiente, independientemente de su condición en el mercado laboral. El reto para la Ciudad de México es contar con políticas públicas que disminuyan esta carga de cuidado y contribuyan a generar procesos de autonomía económica para ellas. Integrar políticas que promuevan la autonomía económica de las mujeres teniendo presente que estos procesos se desarrollan a nivel colectivo.

Se presenta una gran oportunidad para la Ciudad de México con la reforma política en ciernes, que la convierte en la entidad federativa número 32 de la República Mexicana. En estos momentos se está organizando el congreso constituyente que elaborará la Constitución política de la Ciudad de México, la cual deberá ser aprobada a más tardar el 31 de enero del 2017. Es así que actualmente se vive una etapa de transición, en la cual se podrá influir para que la Constitución política de la Ciudad de México conciba a la ciudad como un espacio urbano amigable para todas las personas que lo habitan. El reto es poner en el centro a las personas, facilitarles la convivencia y la vida cotidiana, para lo que se requiere que la Constitución se diseñe teniendo presente que las sociedades se organizan para generar bienestar. Es imperativo distribuir entre el Estado, las empresas y las familias las tareas de cuidado y también al interior de las familias distribuir estas tareas entre sus integrantes, para así contar con una sociedad democrática.

Los procesos de cambio son largos, es importante considerar que, como se señaló en el presente estudio, la población de la Ciudad de México está envejeciendo más aceleradamente que lo previsto, que el crecimiento económico de ciudad también genera necesidad de planificación urbana, para contar con una ciudad sustentable para que sea habitable.



## Bibliografía

---

- Alonso, Martha (2015), Graves y Agudas, Radio Sur, FM 88.3 [entrevista], Buenos Aires, mayo.
- Cabrero y Martínez-Vásquez (2000), “Assignment of spending responsibilities and service delivery”, Giugale, M. y S. Webb, Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico, Washington, D. C., Banco Mundial, citado en Merino, Gustavo (2013), “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo,” Caleidoscopio de la salud. De la investigación a las políticas y de las políticas a la acción, Marie Knaul, Felicia y Gustavo Nigenda (eds.), Ciudad de México, Centro de Análisis Social y Económico/Fundación Mexicana para la Salud.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), “Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2511-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 12.II.G.9.
- \_\_\_\_\_(2010a), “¿Qué Estado para qué igualdad?, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe” (LC/G.2450/Rev.1) [en línea], Brasilia [fecha de consulta: 27 de noviembre de 2015] [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/40116/que\\_estado\\_para\\_que\\_igualdad.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/40116/que_estado_para_que_igualdad.pdf).
- \_\_\_\_\_(2010b), *Panorama Social de América Latina, 2009*, Santiago de Chile.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2014), “Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 18 de diciembre de 2015] [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones\\_Analisis](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Analisis).
- DIF DF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia) (2015a), “Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 4 de septiembre] [http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog\\_serv.php?id\\_prog\\_serv=3](http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog_serv.php?id_prog_serv=3).
- \_\_\_\_\_(2015b), “Reglas de operación del Programa de atención a personas con discapacidad en unidades básicas de rehabilitación” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 6 de septiembre] [http://www.dif.df.gob.mx/dif/\\_anexos/3.pdf](http://www.dif.df.gob.mx/dif/_anexos/3.pdf).
- \_\_\_\_\_(2015c), “Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 4 de septiembre] [http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog\\_serv.php?id\\_prog\\_serv=1](http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog_serv.php?id_prog_serv=1).
- \_\_\_\_\_(2015d), “Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 4 de septiembre] [http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog\\_serv.php?id\\_prog\\_serv=2](http://www.dif.df.gob.mx/dif/prog_serv.php?id_prog_serv=2).

- Esquivel, Valeria (2012), “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la organización social del cuidado en América Latina”, *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región*, Esquivel, Valeria (ed.), Santo Domingo, ONU Mujeres, Publicación de las Naciones Unidas.
- GDF (Gobierno de la Ciudad de México) (2015), “Mi primer trabajo” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: diciembre] <http://miprimertabajocdmx.com/web/bienvenido>.
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) y Secretaría de Educación Pública (2015), “Programa SaludArte. Educación para la vida” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 14 de diciembre] <http://educacion.df.gob.mx/SaludArte/>.
- Huenchan, Sandra y Rodríguez Rosa Icela (2015a), *Acceso de las Personas Mayores al Crédito. Pensión Alimentaria y Derechos Conexos en la Ciudad de México* (LC/L.4040), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Necesidades de cuidado de las personas mayores en la Ciudad de México. Diagnóstico y lineamientos de política”, *Documentos de Proyectos*, N° 664 (LC/W.664), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IAAM DF (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal) (2015a), “Sitio web” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 8 de agosto] <http://www.adultomayor.df.gob.mx>.
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Padrón de personas adultas mayores” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 10 septiembre] <http://www.adultomayor.df.gob.mx/index.php/pension-alimentaria/33-padron-2015/144-padron-septiembre-2015>.
- \_\_\_\_\_ (2015c), “Sitio web” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: <http://www.adultomayor.df.gob.mx/index.php/servicios/138-escuela-de-mayores>].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010), “Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico”, [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 14 de diciembre] <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302>.
- \_\_\_\_\_ (2015a), “Encuesta de Uso del Tiempo 2014”, [base de datos en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 11 de diciembre de 2015] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2014/default.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Encuesta Intercensal 2015” [base de datos en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 11 de diciembre de 2015] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/default.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (2015c), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2015” [base de datos en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 11 diciembre de 2015] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>.
- INMUJERES-CDMX (Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México) (2015a), “Programa Viajemos Seguras” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 31 de agosto] [http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/programa\\_interinstitucional\\_viajemos\\_seguras\\_en\\_el](http://www.inmujer.df.gob.mx/wb/inmujeres/programa_interinstitucional_viajemos_seguras_en_el).
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: 3 de diciembre] [http://www7.df.gob.mx/wb/inmujeres/sistema\\_para\\_la\\_igualdad\\_entre\\_mujeres\\_y\\_hombres\\_d](http://www7.df.gob.mx/wb/inmujeres/sistema_para_la_igualdad_entre_mujeres_y_hombres_d).
- Lamaute-Brisson, Nathalie (2013), “Redistribuir el cuidado: para un nexo de políticas públicas”, *Redistribuir el cuidado. El desafío de las políticas*, Calderón, Coral (coord.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- México (1986), *Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*, Ciudad de México, 9 de enero.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores*, Ciudad de México, 4 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Ley General de Educación*, Ciudad de México, 13 de julio; última reforma 20 de abril de 2015.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Ciudad de México, 26 de julio.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal*, Ciudad de México, 7 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Ciudad de México, 31 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública*, Ciudad de México, 21 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *Normas Generales para la Prestación de Servicio Educativo en los Centros de Desarrollo Infantil de las Delegaciones del Distrito Federal*, Ciudad de México, 21 de agosto.

- \_\_\_\_\_ (2007b), *Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal*, Ciudad de México, 4 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2010a), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de julio; última modificación 10 de enero de 2014.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Lineamientos para la operación del programa de Jornada ampliada en Educación Preescolar y Primaria*, Ciudad de México, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Norma Oficial Mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Condiciones Generales del Trabajo del Gobierno Distrito Federal*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2013c), *Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015*, Ciudad de México, 22 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Ley de Movilidad del Distrito Federal*, Ciudad de México, 14 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2014c), *Programa Integral de Movilidad 2013-2018*, Ciudad de México, 14 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2014d), *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2015*, Ciudad de México, 22 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2014e), *Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal*, Ciudad de México, 30 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2014f), *Reglas de Operación Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal*, Ciudad de México, 30 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2014g), *Reglas de Operación Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2015*, Ciudad de México, 29 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2015a), *Reglas de Operación “Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México”*, Ciudad de México, 24 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2015b), *Reglas de Operación “Trabajo Digno Hacia la Igualdad”*, Ciudad de México, 29 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2015c), *Reglas de Operación 2015 Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México: Subprograma de Mujer Rural*, Ciudad de México, 7 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2015d), *Reglas de operación del Programa de atención a personas con discapacidad en unidades básicas de rehabilitación*, Ciudad de México, 6 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2015e), *Tercer Informe de Gobierno. Informe Estadístico*, Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal.
- Mora Vázquez, Teresa (coord.) (2007), *Los pueblos originarios de la Ciudad de México. Atlas etnográfico*, Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal/Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Pacheco, Edith y Ana Escoto (2015), *Mercado Laboral del Distrito Federal. El contexto del Distrito Federal: una visión desde la población y los mercados laborales y Segregación horizontal y vertical del trabajo en el Distrito Federal. Gobierno de la Ciudad de México/Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. En prensa.*
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Miño y Dávila editores.
- Pérez Fragoso, Lucía (2015), *Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño*, Ciudad de México, Gobierno de la Ciudad de México/Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. En prensa.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015a), *Estadística Programa Escuela Segura 2015-2016*, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Administración Federal de Servicios Educativos en el DF” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: diciembre] [http://www2.sepdf.gob.mx/que\\_hacemos/primaria.jsp](http://www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/primaria.jsp).
- SEDECO (Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal) (2015), *Reporte económico*, Ciudad de México, tercer trimestre.

- SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) (2013), *Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa*. 2013-2018, Ciudad de México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2015), “Sitio web” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>].
- Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza (2015), “Programas y acciones por entidad federativa: Distrito Federal” [en línea], Ciudad de México [fecha de consulta: diciembre] [http://www.programassociales.mx/?page\\_id=28&st=9](http://www.programassociales.mx/?page_id=28&st=9).
- Soto Villagrán, Paula (2012), “El miedo de las mujeres a la violencia en la Ciudad de México. Una cuestión de justicia espacial,” *Revista INVI*, vol. 27, N° 75, agosto.
- Tronto, Joan (2013), *Caring Democracy. Markets, Equality and Justice*, Nueva York, New York University Press.



**Serie**

**CEPAL**

**Asuntos de Género**

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

136. Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México, Lucía Pérez Fragoso (LC/L.4211), 2016.
135. Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas, Cecilia Rossel (LC/L.4186), 2016.
134. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay), Karina Batthyány (LC/L.4182), 2016.
133. Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad, Catalina Céspedes y Claudia Robles (LC/L.4173), 2016.
132. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas. La comuna de Santiago de Chile, Olga Segovia M. (LC/L.4127), 2016.
131. El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado, Isabel Sáez Astaburuaga (LC/L.4110), 2015.
130. Hacia la construcción de pactos para la autonomía económica de las mujeres: la experiencia de Costa Rica, El Salvador, Panamá y el Perú, Ana F. Stefanović (LC/L.4109), 2015.
129. Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos, Soledad Salvador (LC/L.4086), 2015.
128. Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados: análisis de las licencias parentales en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4085), 2015.
127. El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4057), 2015.
126. Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres: lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile, Carina Lupica (LC/L.3989), 2015.
125. Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres (LC/L.3977), 2015.
124. Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales (LC/L.3958), 2015.
123. El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género: análisis comparativo sobre el cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay (LC/L.3687), 2013.

# ASUNTOS DE GÉNERO

# ASUNTOS DE GÉNERO

## ASUNTOS DE GÉNERO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)