



## **HACIA UNA RED DE CUIDADOS**

Implementar un sistema de cuidados en México



# CONTENIDO

- 1**    Presentación
- 3**    Hacia una red de cuidados. Implementar un sistema de cuidados en México
- 5**    Estado de las cosas
- 13**   Recomendaciones
- 13**   Plan de acción
- 18**   Propuesta a mediano plazo
- 23**   Presupuesto y costos
- 26**   Para saber más
- 27**   Referencias

# Por qué un sistema de cuidados eleva la calidad de vida e impulsa la economía

**No se trata solamente de cuidar de las personas que no pueden valerse por sí mismas. Un sistema de cuidados además impulsaría la economía de México.**

**C**omencemos por definir qué es un sistema de cuidados. Es un aparato del Estado que asegura que todas las personas que necesitan ayuda para realizar sus actividades diarias (como niños, ancianos y personas con discapacidad) reciban la atención que requieren. Además, protege los derechos de quienes brindan estos cuidados, garantizando que tengan condiciones laborales justas y apoyo adecuado. Dicho en pocas palabras, busca que todas y todos tengan acceso a cuidados de calidad y que las personas que los proporcionan sean reconocidas y apoyadas.

Los cuidados son un derecho humano respaldado por la Constitución Mexicana y diversos tratados internacionales. Un sistema de cuidados bien estructurado no solo beneficiará a las personas que reciben atención, sino también a las personas cuidadoras, al promover su bienestar y desarrollo profesional.

La implementación de un sistema nacional de cuidados en México tendría un impacto positivo en varios ámbitos. Primero, mejoraría la salud y productividad de la fuerza laboral, lo que se traduciría en mejores resultados educativos y económicos. Además, contribuiría a reducir la pobreza, especialmente entre las mujeres, quienes muchas veces, sin remuneración alguna, asumen la mayor parte de este esfuerzo al cuidar de familiares que no pueden valerse por sí mismos.

Por esa razón, un buen sistema de cuidados empoderaría a las mujeres, al aumentar su participación en la economía, la educación y la política. Formalizar y profesionalizar los cuidados elevaría la calidad de los servicios, reduciría la carga sobre el sector salud y generaría empleos dignos. Se estima que el sistema por sí solo crearía hasta 6.5 millones de empleos adicionales.

Algunas iniciativas de cuidados en Jalisco y Ciudad de México ya han establecido marcos legales y programas piloto que pueden servir de modelo para el resto del país.

El sector de cuidados se presenta como un motor potencial de crecimiento y bienestar, capaz de transformar la economía mexicana y mejorar la calidad de vida de millones de personas. Para impulsarlo, desde México Evalúa proponemos a detalle ocho pasos para arrancar un sistema de cuidados en el país.

México tiene la oportunidad histórica de establecer un sistema de cuidados que también impulse el desarrollo económico y social del país y le permita cumplir con sus obligaciones internacionales. Invertir en cuidados es invertir en un futuro más justo y próspero para todos.

**—El equipo de México Evalúa, 2024**



*Para reducir la desigualdad y mejorar tu estilo de vida, se necesitan políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la población. El cambio de gobierno es un momento clave para discutir, desarrollar e implementar mejores decisiones en beneficio de las y los mexicanos.*

*Desde México Evalúa estamos en la disposición de colaborar y trabajar en colectivo para generarlas. Por eso hemos desarrollado estos documentos que compendian nuestro trabajo de análisis basado en evidencia, para proponer las estrategias que pueden marcar una diferencia positiva para México en el próximo sexenio.*

# Hacia una red de cuidados

## Implementar un sistema de cuidados en México

**E**l último informe de la ONU sobre los avances en el desarrollo sostenible ha dejado claro que los próximos seis años podrían ser nuestra última oportunidad para lograr una transformación social y económica real. Esta transformación será imposible sin servidores públicos valientes y ambiciosos que pongan los cimientos de sociedades más incluyentes e instituciones eficaces. Uno de los pilares fundamentales de este esfuerzo en México será un sistema nacional de cuidados.

El propósito de este documento es proporcionar una visión breve, condensada y procesable de: por qué un sistema nacional de cuidado (SNC) es crucial económica y socialmente en México y cuáles serían los impactos de no actuar, qué medidas concretas se pueden tomar en el próximo sexenio y más allá, y qué costos y opciones de financiamiento tienen que ser considerados.

### ¿Por qué un sistema de cuidados?

Un sistema nacional de cuidados es un **conjunto de leyes, regulaciones y medidas articuladas en una visión intersectorial y un entramado institucional,**

**así como la asignación de recursos públicos, que avanza el acceso universal a los cuidados para personas en situaciones de dependencia y protegen los derechos de los/las cuidadores/as.**

El cuidado es un derecho humano, anclado tanto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tratados, convenios y compromisos internacionales ratificados por el Estado Mexicano como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus propias leyes, y recientemente confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>. Este significativo marco de derecho establece que es responsabilidad del Estado proponer los mecanismos institucionales para realizar progresivamente el derecho a la igualdad de género en los ámbitos públicos y privados, la conciliación de la vida familiar con la vida económica y pública, y el bienestar de personas en situaciones de dependencia<sup>2</sup>. Más allá de los derechos humanos, el sistema nacional de cuidados será un motor de bienestar, reducción de la pobreza y crecimiento para México. La justificación económica es sólida. De acuerdo con los resultados de investigaciones rigurosas, un sistema nacional de cuidados es capaz de fomentar<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023). Amparo Directo 6/2023.

<sup>2</sup> NMUJERES & ONU MUJERES (2018). Bases para una estrategia nacional de cuidados.

<sup>3</sup> ONU MUJERES & CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la repuesta y la recuperación.



- El bienestar de las cuidadoras y de las personas cuidadas, garantizando que dispongan del descanso y las competencias profesionales adecuadas, y que las personas atendidas reciban cuidados profesionales y de calidad.
  - El desarrollo de una fuerza laboral sana y productiva, lo que se traduce en mejores resultados educativos, mayor productividad e ingresos, así como menores problemas de salud y conductas de riesgo o delincuencia<sup>4</sup>.
  - La reducción de la pobreza y los objetivos de desigualdad en general y de género, dado que las mujeres se enfrentan a una mayor pobreza y vulnerabilidad, en gran parte debido a su limitada capacidad de actividad económica por el trabajo de cuidado no remunerado. Estudios han demostrado que, aunque 74% de personas nacidos en la pobreza no pueden superar su situación a pesar de sus esfuerzos, estas desigualdades pueden compensarse mediante la protección social y el acceso a los servicios públicos de cuidados<sup>5</sup>.
  - El empoderamiento de las mujeres en los ámbitos de participación económica, educativa, social y política; su autonomía y bienestar personal con importantes beneficios macroeconómicos: el valor económico del trabajo en labores domésticas y cuidados no remunerado equivale a 7.2 billones de pesos o 24.3 % del PIB en 2022 (superior al sector más grande, la industria manufacturera, que representa 21.9% del PIB, así como los sectores siguientes como el comercio, servicios inmobiliarios, transporte, o construcción)<sup>6</sup>.
  - El trabajo digno y la formalización/profesionalización de los cuidados, que conducen a una mayor calidad de los servicios - lo que alivia al sector de salud, ya que el cuidado conlleva un enfoque preventivo - y aumenta la productividad, resultando también en mayores ingresos fiscales y contribuciones a la seguridad social. Las proyecciones estimaban 6.5 millones de empleos adicionales<sup>7</sup>.
  - La estimulación efectiva y reactivación rápida de la economía local mediante la inversión en infraestructura de cuidados y generación de empleo formal en el sector.
  - Hogares con menor violencia, ya que los datos han demostrado que una participación masculina más igualitaria en los cuidados domésticos reduce el riesgo de violencia física, económica y sexual en 74, 60 y 80 %, respectivamente<sup>8</sup>.
- México se encuentra en una situación auspiciosa para crear un sistema nacional de cuidados como cuarto pilar de su sistema de bienestar, además de la salud, la educación y la seguridad social. En los últimos cuatro años se han presentado varias propuestas legislativas, una de las cuales fue aprobada en la Cámara de Diputados y está pendiente de ratificación en el Senado. Varios estados y municipios, como Jalisco, la Ciudad de México y Monterrey, han empezado a aplicar sus propias enmiendas constitucionales y sistemas de cuidados al nivel municipal y estatal. Junto con los aprendizajes de otros países de la región como Uruguay y un gran acervo de modelos desarrollados por organismos expertos como ONU Mujeres, CEPAL, OEA, BID e Inmujeres, así como varias redes de la sociedad civil que reúnen experiencias académicas y prácticas, contamos con una base significativa de competencia.
- En el contexto actual de retos económicos globales, elevado endeudamiento y restricciones fiscales, será crucial reorientar el gasto público hacia inversiones

<sup>4</sup> Krozer, A. & Aparicio, R. (2020). Agenda para un bienestar trascendental en México. Fundación Friedrich-Ebert.

<sup>5</sup> CEEY (2022). Sistema nacional de cuidados. Una vía para igualdad de oportunidad y la movilidad social. Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

<sup>6</sup> INEGI (2023a). Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México, 2022. México, Como Vamos? (2024). PIB al cierre de 2023: estancamiento en medio de una recuperación incompleta.

<sup>7</sup> Juárez, B. (2023). Los 4 pilares para construir un buen sistema nacional de cuidados en México. El Economista, 16/05/2023

<sup>8</sup> Casique, I. & Castro, R. (2012). Retratos de la violencia contra las mujeres en México. Análisis de Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2011.

sostenibles y de mayor impacto socioeconómico. El sector de los cuidados se presenta justamente como ese motor potencial de crecimiento, empleo digno y bienestar <sup>9</sup>.

## Estado de las cosas



### ¿Quién cuida de quién?

La gran mayoría del trabajo de cuidados está feminizado de manera precaria, no remunerada y no reconocida, debido a la escasez de centros públicos y privados de cuidados accesibles y de calidad junto con la persistencia de normas sociales de género que enmarcan los cuidados como una obligación de las mujeres<sup>10</sup>.

Según datos del INEGI, de los 31.7 millones de personas de 15 años y más que brindan cuidados en el hogar, el 75% son mujeres, cifra que crece a 87% cuando se consideran los cuidadores principales<sup>11</sup>. Esta realidad es un espejo de los datos internacionales, según los cuales las mujeres proveen tres cuartas partes del trabajo de cuidados no remunerado (76.2%), que asciende a 16,400 millones de horas de cuidados cada día<sup>12</sup>. En América Latina y el Caribe, se estima que el tiempo de trabajo de cuidados no remunerado en total

constituye casi la mitad del tiempo total de trabajo<sup>13</sup>.

La mitad de estas cuidadoras principales son económicamente activas—combinando trabajo remunerado y no remunerado; las mujeres mexicanas tienen las semanas laborales más largas de la región<sup>14</sup>. Como resultado de esta carga de labor acumulada, la proporción de personas susceptibles al cuidado (PSC) que se quedan solas tiende a ser mayor en los hogares encabezados por mujeres (frecuentemente madres solteras) que en los hogares encabezados por hombres (que suelen tener una esposa cuidando). Estas largas jornadas, combinadas con la falta de regímenes de trabajo formales flexibles, son una de las principales razones de la informalidad entre las mujeres, pues en esos trabajos cuentan con mayor control sobre sus horarios<sup>15</sup>. En todos los grupos de edad y con distintas necesidades de cuidados, las madres y otras familiares femeninas son, en su inmensa mayoría, las principales cuidadoras<sup>16</sup>. Las mujeres también dedican más tiempo a la semana a tareas de cuidados: 37.9 horas frente a 25.6 horas de los cuidadores masculinos (cerca de un 50% más). Si los datos se amplían a otros trabajos domésticos no remunerados, el panorama es aún más grave: las mujeres dedican 43 horas semanales en total, 2.3 veces más que los hombres<sup>17</sup>.

<sup>9</sup> Scuro, L. et al. (2022). El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe. ONU MUJERES & CEPAL.

<sup>10</sup> Garfias & Vasil'eva (2020). 24/7 - De la reflexión a la acción, por un México que cuida. Fundación Friedrich-Ebert.

<sup>11</sup> Persona cuidadora principal: La persona que proporciona los cuidados más relevantes a la persona que los requiere dentro de su hogar." INEGI (2023). Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022: Principales Resultados. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<sup>12</sup> Addati, L. et al. (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>13</sup> *ibid.* Garfias & Vasil'eva (2020).

<sup>14</sup> Beltrán, T. (2024). Una nueva organización social del cuidado. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP); Kaplan, D. & Piras, C. (2019). Brechas en el mercado laboral mexicano: comparaciones internacionales y recomendaciones de política pública. Revista de Economía Mexicana, Inter-American Development Bank.

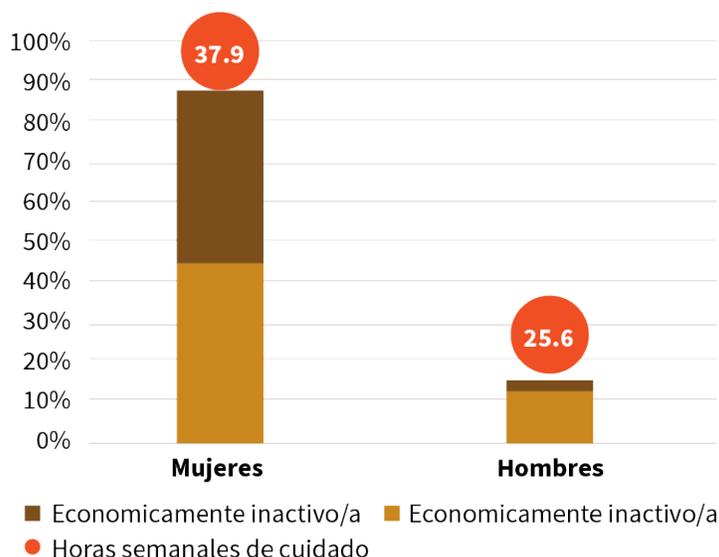
<sup>15</sup> *ibid.*

<sup>16</sup> NEGI 2023.

<sup>17</sup> Guzmán, K. (2022). Las desigualdades laborales que la pandemia perpetuó. México, ¿Como Vamos?



### Cuidadora/es principales



Cerca de la mitad de la población actual se puede considerar susceptible al cuidado: 58.3 millones de personas o 45.2%, con más de tres cuartos de los hogares con al menos un persona susceptible al cuidado (incluye a menores, mayores y personas con discapacidad). Las opciones de servicios de cuidados profesionalizados suelen ser escasas: por ejemplo, el 96.7% de las personas con discapacidad no tienen acceso a asistencia de un centro de cuidados, el 91.5% de los menores de 3 años están exclusivamente cuidados en el hogar, y de los escolarizados sólo el 5% tiene horario extendido. El cambio demográfico proyectado para las próximas décadas traerá consigo un crecimiento muy significativo de la población en edad avanzada<sup>18</sup>.

En cuanto al trabajo doméstico remunerado, 97% de los 2 millones de trabajadores son mujeres, más de la mitad migrantes internas, y 43.4% comenzó a trabajar siendo menor de 20 años de edad (14% menor de 15 años)<sup>19</sup>. Casi todos los trabajadores domésticos (96.2%) trabajan en el sector informal<sup>20</sup>. Así se superpone una dinámica clasista y racial a la perspectiva general feminizada, en la cual mujeres con altos ingresos pueden subcontratar el trabajo de cuidados a otras mujeres más pobres, a menudo de origen indígena<sup>21</sup>.



#### ¿A quién impacta esta situación?

Esta carga de trabajo no remunerado tiene importantes efectos en las mujeres de México, lo que a su vez supone un importante obstáculo

<sup>18</sup> ONU MUJERES (2020).

<sup>19</sup> Gobierno de México (2023). Trabajadores Domésticos. Garfias & Vasil'eva (2020) con datos de CONAPRED (2018). Ficha Temática. Trabajadoras del Hogar.

<sup>20</sup> Gobierno de México (2023).

<sup>21</sup> CONAPRED (2020). Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017. Prontuario de resultados. La encuesta mostró que el porcentaje de niñas y mujeres indígenas realizando trabajo en el hogar no remunerado fue 46.4% frente al promedio nacional de 36.4%.

para el desarrollo económico y social sostenible. Por un lado, impide su inserción en los ámbitos educativo, laboral, social y político, y restringe su acceso a la seguridad social y sus posibilidades de acumular ahorros para su protección en la vejez<sup>22</sup>. Mientras que solo la mitad de las cuidadoras principales y 55.6% de madres son parte de la economía remunerada, 83% de cuidadores y casi todos los padres (96.7%) son económicamente activos<sup>23</sup>.

De las mujeres que querrían insertarse en el mercado laboral, entre dos tercios y tres cuartos (17 millones de personas) no pueden por obligación de cuidados y labores domésticos<sup>24</sup>. Este mismo es el principal motivo (45.2%) por el que las mujeres jóvenes (hasta 29 años) no están en el mercado laboral – en contraste con apenas 1.9% de los hombres jóvenes<sup>25</sup>.

En total, solo 4 de cada 10 mujeres forman parte de la población económicamente activa versus 8 de cada 10 hombres - la brecha en la participación laboral entre hombres y mujeres es la segunda más alta de la región después de Guatemala, mientras que la tasa de participación laboral femenina es la segunda más baja de la OCDE, después de Turquía<sup>26</sup>. En comparación regional, la participación es especialmente baja en el caso de las mujeres casadas y en edad fértil, resultados que se mantienen incluso en el caso de las mujeres con estudios superiores, lo que indica una pérdida importante de capital humano debido a las obligaciones de cuidados y discriminación explícita<sup>27</sup>.

La brecha salarial entre hombres y mujeres es de 34%, frente a 21% en el resto de América Latina, la mayor en toda la región<sup>28</sup>. Entre la pequeña parte que sí cuenta con trabajo remunerado, alrededor de un tercio lo hace en el sector informal (un gran parte como empleadas domésticas de otros hogares), lo que supone una vez más trabajo precario sin protección social<sup>29</sup>.

La carencia de servicios públicos accesibles y de la profesionalización de este trabajo tiene considerables repercusiones sobre la salud y el bienestar tanto de las cuidadoras como de las personas susceptibles al cuidado, limitando su productividad y capacidad de desarrollar nuevas competencias: 4 de cada 10 cuidadoras sienten cansancio, un tercio disminuye su tiempo de sueño, casi un cuarto sintió irritabilidad y 16% depresión<sup>30</sup>.

Aunque la mayoría de los encuestados por la [Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados](#) (ENASIC) afirman que cuidar es responsabilidad de ambos progenitores, el 63.8% de las mujeres y el 58.5% de los hombres piensan que “cuando una madre tiene un trabajo remunerado, las hijas y los hijos sufren”, lo que indica que las expectativas normativas siguen recayendo en la madre<sup>31</sup>.

Un análisis de 13 países latinoamericanos demostró que los hogares multigeneracionales con múltiples necesidades de cuidados constituyen la mayor parte de los pobres<sup>32</sup>. Según datos de Coneval para 2020, 29.1 millones de

<sup>22</sup> CEEY (2022).

<sup>23</sup> Salvo que se indique lo contrario, todos los datos citados proceden de la ENASIC (INEGI 2023).

<sup>24</sup> *ibid.*; Garfías & Vasil'eva (2020); El Sistema Nacional de Cuidados: por qué urge su aprobación. Expansión Política, 09/04/2023; CONAPRED (2020).

<sup>25</sup> *ibid.*

<sup>26</sup> Garfías & Vasil'eva (2020); Kaplan & Piras (2019); México Evalúa (2021). Las mujeres en la economía: de este tamaño es la brecha; Campos, M. & Balam, X. (2021). El Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el PPEF 2022 es irrelevante. México Evalúa.

<sup>27</sup> Kaplan & Piras (2019).

<sup>28</sup> *ibid.*, México Evalúa (2021).

<sup>29</sup> *ibid.*

<sup>30</sup> INEGI (2023).

<sup>31</sup> Y dados los datos que indican la escasa presencia activa de los padres en la vida de sus hijos, junto con la falta de instituciones públicas de cuidados, la suposición de que los niños sufrirían si su única cuidadora aceptara un trabajo remunerado adicional no es errónea - lo que constituye uno de los argumentos de peso a favor de un sistema público universal de cuidados en lugar de atrapar en casa la mitad de la fuerza laboral potencial.

<sup>32</sup> Scuro, L. et al. (2022).



mujeres (44.4%) viven en situación de pobreza, porcentaje que se eleva al 50.4% en el caso de las que cuidan por más de cuatro horas diarias y a 70% en caso de mujeres indígenas<sup>33</sup>. De los hogares con jefatura femenina, 36% tiene altos índices de pobreza y 9 de cada 10 jóvenes que no asisten a la escuela ni al mercado laboral son femeninas, sobre todo debido a su carga de labores domésticos<sup>34</sup>.

Por otra parte, la evaluación de las estancias de cuidados existentes ha demostrado que el 90% de las madres cuyos hijos acuden a ellos “obtienen 33 horas a la semana para trabajar o estudiar y gracias a ello una mayoría ha permanecido en su empleo o programa de estudios<sup>35</sup>.” Estos servicios tienen un impacto significativo y duradero en la movilidad social: entre las mujeres del quintil socioeconómico más bajo viviendo en áreas sin servicios de cuidados, sólo el 32% pudo ascender en la escala social, en cambio en zonas donde sí existen, este porcentaje alcanza 63%<sup>36</sup>. Otros estudios han demostrado que la ampliación de los servicios de guardería infantil aumenta la participación laboral de las mujeres (ej. un centro por cada mil niños resulta en un incremento de 2.4-2.7 puntos porcentuales), así como sus ingresos de casi 20 por ciento<sup>37</sup>. La extensión de la jornada escolar en el Programa Escuelas de Tiempo Completo incrementó la participación laboral de las madres 5.5 puntos porcentuales<sup>38</sup>.

En resumen, la actual familiarización y falta de corresponsabilidad entre gobierno, empresas y familias genera “un círculo vicioso entre cuidados, pobreza y desigualdad”, y profun-

diza la desigualdad de género, así como el retraso económico del país<sup>39</sup>. Invertir en un sistema de cuidados realmente universal tiene el gran potencial de impulsar un círculo virtuoso para superar esos mismos retos.



### ¿Qué políticas existen?

El marco internacional para evaluar si las políticas de cuidados son eficaces se denomina “las 5 Rs<sup>40</sup>”:

- Reconocen el trabajo de cuidados como esencial para el bienestar de la sociedad y el funcionamiento de la economía.
- Reducen la carga de cuidados de las mujeres mediante un cambio hacia la corresponsabilidad del estado, con la expansión de infraestructura pública de cuidados accesibles y asequibles, incluida la infraestructura “intermedia” como el transporte público.
- Redistribuyen el trabajo de cuidados entre hombres y mujeres, así como entre las familias, el Estado y el mercado.
- Remuneran los cuidados como un trabajo digno con derechos laborales y sueldo adecuado.
- Representan la voz colectiva de las cuidadoras y su participación en la elaboración de políticas.

En la actualidad, México carece de un sistema nacional de cuidados coherente. Tampoco

**33** INMUJERES (2021). Las mujeres en situación de pobreza. Desigualdad Año 7, Boletín 7, julio 2021.

**34** Garfias, M. & Trevilla, D. (2019). Sistema integral de cuidados ¿Por qué, para qué, para quién y cómo? Red de Cuidados en México.

**35** Campos, M. & Balam, X. (2019). En México tienes que nacer en la familia correcta. México Evalúa.

**36** CEEY (2022).

**37** World Bank (2020). La participación laboral de la mujer en México. Grupo Banco Mundial; Calderon, G. (2014). The Effects of Child Care Provision in Mexico. Banco de Mexico, Working Paper 2014-07; Busso, M. & Fonseca, D. (2015). Determinants of female labor force participation. In: Gasparini, L. & M. Marchionni (2015). Bridging Gender Gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America. CEDLAS, 199-260.

**38** Padilla-Romo, M. & Cabrera-Hernández, F. (2018). Easing the Constraints of Motherhood: The Effects of All-Day Schools on Mother’s Labor Supply.” Economic Inquiry, Vol. 57 No.2, 890-909.

**39** Scuro, L. et al. (2022); INMUJERES & ONU MUJERES (2018).

**40** UN Women (2022a). A toolkit on paid and unpaid care work: From 3Rs to 5Rs.

cuenta con una visión integral que articule las diferentes políticas y programas que constituyen dicho sistema. A falta de eso, lo que existe es una colección de programas individuales insuficientes y de baja calidad, repartidos en diferentes dependencias, que están sujetos a cambios frecuentes debidos a consideraciones políticas y fondos menguantes, y con acceso limitado. A lo sumo, los cuidados se enmarcan como un aspecto de políticas más amplias de reducción de la pobreza, fragmentadas en medidas que inciden en programas de educación, salud o activación laboral, a menudo en forma de asistencia mediante transferencias directas más que con una visión de cambio estructural a largo plazo<sup>41</sup>.

El presupuesto actual de guarderías está muy sesgado hacia los trabajadores formales - aunque representan menos de la mitad de la población ocupada de México<sup>42</sup> - ya que 85.4% de los recursos asignados a este fin en 2021 se destinarán al IMSS y al ISSSTE<sup>43</sup> y para 2024 se estima que el gasto por infante en los sistemas para asegurados sea más de 6 veces superior al de los hijos de madres no aseguradas<sup>44</sup>.

Sin embargo, incluso dentro de la ya de por sí marginal población de mujeres con empleo formal (21% de mujeres en edad de trabajar<sup>45</sup>), la infraestructura de cuidados existente es tremendamente insuficiente: una encuesta nacional de 2017 reveló que solo el 7.3 % de los niños de hasta 6 años estaban en guarderías públicas y el 2.3 % en privadas. Datos adicionales indican que las guarderías del IMSS sólo cubren al 19% de su población objetivo<sup>46</sup>.

Otros programas que ayudaban a la inserción laboral de las madres, como las escuelas de

tiempo completo fueron cancelados, mientras que el crucial programa de Estancias Infantiles - que por primera vez ofrecía apoyo específico de cuidados a las mujeres que trabajaban informalmente - fue cambiado en 2019 por un programa de transferencias monetarias a través del Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, individualizando (es decir, feminizando) una vez más la responsabilidad de los cuidados. Además, este programa ya no se ocupa de la infraestructura para el cuidado, que es prácticamente inexistente. Esta carencia afecta más gravemente a las comunidades más marginadas que a su vez tienen menos oferta privada.

El presupuesto para cuidados infantiles en general ha sufrido un importante recorte, disminuyendo en 27.3% entre 2018 y 2023. En consecuencia, ahora se atiende a un número significativamente menor de niños. El IMSS perdió 18% de su presupuesto global y 27% si se mide por niño, atendiendo en 2022 a 29 mil niños menos que en 2019. El ISSSTE perdió 26.5% de sus fondos totales y 28% por niño, y para 2023 atendía sólo a dos tercios del número que cubría en 2018. Por último, el presupuesto para el programa sustituto de las estancias se redujo a más de la mitad, por lo cual pasó de atender 330 mil niños en 2016 a sólo 250 mil en 2023<sup>47</sup>. No hay líneas presupuestarias específicas para los cuidados de personas mayores, enfermas o con discapacidades<sup>48</sup>.

Hasta la parte del presupuesto que supuestamente pretende igualar las condiciones de hombres y mujeres (Anexo 13) consiste en gran medida en programas - como una expansión masiva de las transferencias de pensiones - que poco tienen que ver con la promoción de

<sup>41</sup> Torres Santana, A. (2020). Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política. Fundación Friedrich-Ebert.

<sup>42</sup> Statista (2023). Distribución porcentual de la población ocupada en México en 2023, por sector formal o informal.

<sup>43</sup> Mondragón Cervantes, M. & Villa Juárez, S. (2021). Gasto público para un Sistema Nacional de Cuidados. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).

<sup>44</sup> México Evalúa (2023). 10 puntos clave del Paquete Económico 2024.

<sup>45</sup> México, ¿Como Vamos? (2023). Mercado laboral y brechas de género.

<sup>46</sup> Torres Santana, A. (2020); INMUJERES & ONU MUJERES (2018).

<sup>47</sup> México Evalúa (2023).

<sup>48</sup> Mondragón Cervantes, M. & Villa Juárez, S. (2021).



la igualdad de género<sup>49</sup>. Con el presupuesto de funcionamiento de Inmujeres recortado en 75% y programas de apoyo a la sociedad civil canceladas, las políticas dirigidas explícitamente a la igualdad de género han perdido prioridad y financiamiento en los últimos años. Como resultado, “los mecanismos institucionales de cuidados están contribuyendo a institucionalizar la feminización de la responsabilidad por brindar cuidados, al perpetuar la desigualdad de género en el diseño de los programas públicos” (Villa Sánchez 2019: 11).

Hay iniciativas que podrían contribuir a mejorar esta situación en el corto plazo; formular una base jurídica y una visión coordinada que ordene las iniciativas existentes alrededor de una estructura coherente y consistente puede ser el primer paso.



### ¿Qué iniciativas locales y latinoamericanas existen?

Hay varias iniciativas a nivel municipal, estatal e internacional que pueden servir de inspiración y para extraer enseñanzas prácticas.

#### Jalisco

Jalisco es el primero estado que reconoce el **derecho al cuidado** en su constitución desde el 2022, y en mayo 2023 firmó su adhesión a la **Alianza Global por los Cuidados**. Con esta acción, se sumó a 120 integrantes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil, lo que permitirá a los funcionarios de Jalisco recibir capacitaciones, asesoría y acompañamiento de personas expertas en la materia. El 17 de febrero de 2024, se aprobó la **Ley del Sistema Integral de Cuidados** que proporciona la base jurídica para la construcción ya en curso de un Sistema Estatal de Cuidados, el primer modelo en México con la participación del Congreso Estatal y gobiernos municipales.

La ley establece la **igualdad de género y la interseccionalidad** como principios básicos y promueve la **corresponsabilidad** entre el Estado, la comunidad, la familia y el sector privado. También reconoce legalmente el trabajo de cuidados no remunerado y la necesidad de crear oportunidades para los cuidadores. Crea una **Junta Estatal** como principal órgano de coordinación, integrado por las principales dependencias del poder Ejecutivo, académicos/as, organizaciones civiles y representantes de la iniciativa privada. Su primera tarea será un mapeo detallado de la situación de los cuidados y de las políticas y programas públicos existentes en Jalisco. El financiamiento provendrá del Ejecutivo estatal y de los gobiernos municipales. También se trabajará con organismos multilaterales para mejorar la gestión de los recursos públicos y vincular a Jalisco con los esfuerzos internacionales en materia de sistemas de cuidados<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Al menos en la medida en que experto/as independientes han podido comprobarlo, ya que el PPEF todavía carece de una metodología para clasificar la perspectiva de género en el gasto y medir sus resultados. Campos, M. & Cano, J. (2022). Gasto con perspectiva de género: inflado a inicios de año. México Evalúa; Pérez Fragoso, L. et al. (2018). Diagnóstico de corresponsabilidad del Estado Mexicano en el trabajo de cuidado. Comisión Nacional de los Derechos Humanos & Equidad de Género; Beltrán, T. (2024).

<sup>50</sup> Aprueban en Jalisco ley que reconoce la labor de cuidadores. Quadratin Jalisco, 17/02/2024; Gobierno de Jalisco (2024). Los gobiernos de Jalisco y Zapopan, junto con el Congreso local firmaron la adhesión a la Alianza Global por los Cuidados.

## Ciudad de México

La Constitución de la Ciudad de México, Art. 9 B formula el derecho al cuidado: “Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. La Constitución de la Ciudad de México contempla que el sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.”

Sin embargo, este cambio constitucional aún debe **traducirse en legislación concreta**, una cuestión que se ha llevado recientemente ante un tribunal por falta de avances. El tribunal obligó a las comisiones del Congreso de la Ciudad a avanzar en las propuestas existentes y elaborar una ley de cuidados integral<sup>51</sup>.

En la alcaldía de Iztapalapa, como parte de **proyecto UTOPIAS**, en 2023 se inauguraron **nuevos centros de cuidado a personas mayores, un espacio para sensibilizar a los hombres en la redistribución y masculinidades positivas**, becas a personas que requieren de cuidado, un incentivo a hasta dos mil cuidadoras y su capacitación y acompañamiento<sup>52</sup>.

## San Pedro Garza García y Monterrey, Nuevo León

En el municipio de San Pedro Garza García, el gobierno local comenzó a implementar en agosto de 2022 un programa llamado **Banco de Tiempo**, que ofrece una serie de servicios a las cuidadoras para mejorar su bienestar y desarrollo: **relevos domiciliarios** donde profesionales y voluntarios se hacen cargo del cuidado durante un par de horas a la semana para que las cuidadoras puedan descansar o realizar otras actividades, espacios de cuidados, transporte a citas médicas y nuevas rutas de **transporte público** adaptadas a las necesidades de las mujeres, una tarjeta de despensa para la compra de alimentos, y vinculación con otros programas municipales como clases de deporte y programas de certificación a las cuidadoras para que puedan transformar su trabajo en un empleo remunerado.

El programa se basó en un amplio **diagnóstico** en el que se entrevistó a mujeres de todo el municipio para recopilar datos empíricos, que mostraron que el 94% dedicaba más de 4 horas al día al trabajo de cuidados no remunerado (con un promedio de 11 horas), muchas de ellas personas mayores. Se dio **prioridad a las mujeres** especialmente vulnerables que carecían de acceso a un trabajo remunerado, servicios médicos o seguridad social. El equipo de San Pedro también se puso en contacto con el **gobierno de Bogotá**, que ya había implantado un sistema de cuidados, para aprender de su experiencia<sup>53</sup>.

En **Monterrey**, en diciembre de 2023, el gobierno municipal constituyó un **Comité Directivo de Sistema Municipal de Cuidados**, integrado por todas las secretarías del municipio y en colaboración estratégica con

<sup>51</sup> Cedillo, E. (2024). Obligan a Congreso a legislar cuidados en CDMX. Luces del Siglo, 18/04/2024.

<sup>52</sup> Congreso de la Ciudad de México (2023). Analizan en conversatorio el sistema de cuidados en alcaldías. 31/10/2023.

<sup>53</sup> <https://sanpedro.gob.mx/bancodetiempo>; Cuidemos, Banco de Tiempo. Un programa del Municipio de San Pedro diseñado para aligerar tu carga (YouTube, 26/06/23)



ONU Mujeres. En marzo 2023 se llevó a cabo el lanzamiento piloto de **Monterrey me cuida**, que incluyó centros de atención municipales, así como redes móviles (brigadas) que llevan estos servicios a cuidadoras que no tienen acceso a los centros; además de campañas de sensibilización y educación para promover un cambio cultural. Desde entonces el Gobierno municipal se adhirió a la Alianza Global de los Cuidados, como hizo el de Jalisco<sup>54</sup>.

El objetivo declarado de esta iniciativa es “garantizar el acceso y el disfrute del derecho a los cuidados sobre la base de un **modelo de corresponsabilidad** social, solidario entre las familias, la comunidad, las Organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el Municipio, de conformidad a los principios de igualdad y de no discriminación, a través de la regulación del Sistema Municipal de Cuidados<sup>55</sup>.” El **texto propuesto del reglamento** tiene muchos elementos progresivos, como el derecho al cuidado digno para todas las personas, la autodeterminación, servicios públicos de alta calidad, el establecimiento de un mecanismo de coordinación interinstitucional (que incluye un comité más amplio, una secretaría ejecutiva y una secretaría técnica), la mejora de la información y la formación, y el fomento de colaboraciones, alianzas y cooperativas<sup>56</sup>.

## Uruguay

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados nació en 2015 con el objetivo de generar un **modelo corresponsable** de cuidados entre familias, Estado, comunidad y mercado. Su concepción se sustenta en: el cuidado como derecho universal; **la igualdad de género como principio transversal**; niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia; y las personas que cuidan de forma remunerada y no remunerada como poblaciones objetivo. Fue creado por ley y estableció una gobernanza que articula diez instituciones públicas en una **Junta Nacional de Cuidados** e institucionaliza la participación social en un **Comité Consultivo de Cuidados**<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Gobierno de Monterrey (2023). Instala Monterrey Comité Directivo para el Sistema Municipal de Cuidados. 8/12/2023; Zúñiga Martínez, M. (2023). Lanzan el programa ‘Monterrey me Cuida’. Reporte Indigo, 22/03/2023.

<sup>55</sup> Gobierno de Monterrey (2024). Dictamen respecto a la Consulta Ciudadana Pública para la Expedición del Reglamento del Sistema Municipal de Cuidados de Monterrey, y Reforma a diversos artículos del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey. 16/01/2024.

<sup>56</sup> *ibid.*

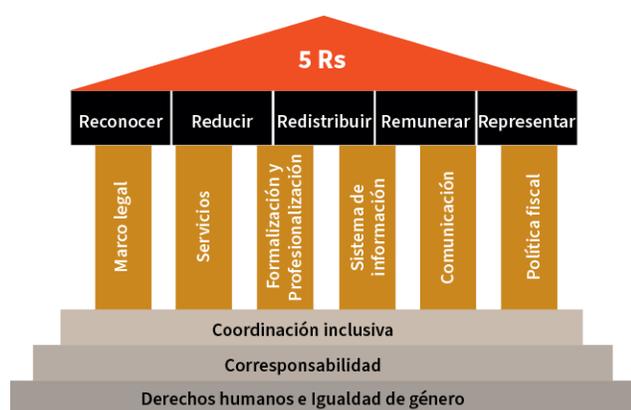
<sup>57</sup> ONU MUJERES (2020): 8

## Plan de Acción

Basado en diferentes marcos de ONU Mujeres, leyes modelo y el estudio de caso de Uruguay, un sistema nacional de cuidados tiene cinco componentes que funcionan de forma integrada:

1. La ampliación progresiva de los servicios de cuidados que promuevan la autonomía y el bienestar hasta que todas personas puedan recibir la atención que necesitan.
2. El marco normativo que reconozca el derecho a los cuidados y determine los mecanismos de aplicación.
3. La valorización y profesionalización de las personas que cuidan para mejorar la calidad de los servicios y la calidad de vida de los cuidadores.
4. La gestión de la información y el conocimiento que permita la toma de decisiones basada en datos y el seguimiento de los resultados
5. Una estrategia de comunicación que promueva una transformación cultural<sup>58</sup>.

Sugerimos añadir una sexta: una política fiscal que permita la financiación sostenible y sensible al género del sistema.

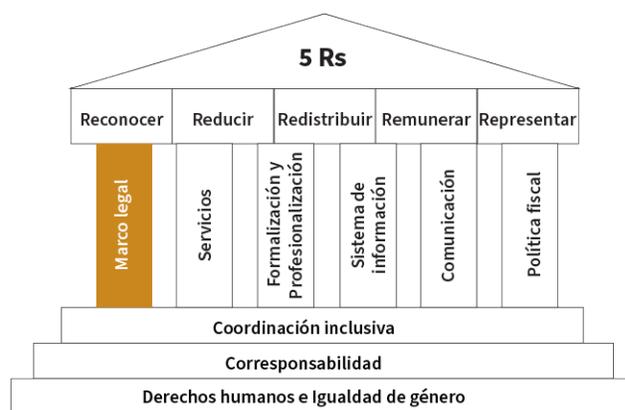


Cualquier medida de corto y mediano plazo debe contribuir a construir una lógica cohesiva situando el cuidado como cuarto pilar de un sistema de bienestar universal, a partir de la cual pueden desarrollarse los detalles a lo largo del tiempo. Es crucial incluir una perspectiva de género transversal en cualquier política o programa que se traduzca en una metodología de indicadores de impacto real, y considerar que el cambio cultural hacia una mayor igualdad y corresponsabilidad es clave para cualquier esfuerzo político. Concebir la política fiscal con la inversión social y el desarrollo de forma integrada permitirá priorizar el gasto basándose en la evidencia con el objetivo de maximizar el bienestar.

### Propuestas de acción inmediata

#### 1 Establecer el marco legal: aprobar la ley del Sistema Nacional de Cuidados y la reforma constitucional

Actualmente hay varias iniciativas avanzadas de ley nacional de cuidados en el poder legislativo, la primera es una reforma constitucional reconociendo el derecho al cuidado aprobada en la Cámara de Diputados en noviembre de 2020, y una iniciativa por un Ley General del Sistema de Cuidados presentada en el Senado un año después.





En enero de 2022, se presentó una nueva propuesta, junto con otras iniciativas para modificar leyes como la Ley General de Desarrollo Social<sup>59</sup>. Todas están pendientes de discusión y aprobación en el Senado.

La aprobación de la reforma constitucional que garantizaría el derecho a los cuidados, así como de una ley general del Sistema Nacional de Cuidados, es una base crucial tanto para dar soporte legal a la acción del Estado, como para explicitar los derechos centrales y la lógica sobre la que se asentaría un sistema de cuidados. Se reconocería formalmente el valor y la importancia del trabajo de cuidados. Dado el avanzado estado en que se encuentran estas iniciativas legales, se incluyen aquí como objetivos a corto plazo, y su aprobación final podría ser una de las primeras acciones emblemáticas de una nueva administración.

Los legisladores pueden aprovechar las experiencias destacadas en la sección anterior. También tienen la experiencia de la sociedad civil y de otras entidades expertas que han desarrollado modelos de leyes de cuidados en los últimos años, por ejemplo, la OEA y CIM en 2022<sup>60</sup>. Por otra parte, el Convenio 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares constituye una importante norma internacional sobre el principio de igualdad de oportunidades y la conciliación de los cuidados no remunerados con el trabajo de mercado.

Esta ley debe servir de base jurídica a los principales pilares del sistema, cuya aplicación constituirá a continuación otras acciones clave a corto y medio plazo<sup>61</sup>:

#### Marco normativo:

- Reconocer el derecho a los cuidados como un derecho humano de todas las personas sin discriminación, inseparable de la existencia humana y sostenibilidad de la vida, en línea con los compromisos internacionales que México ha asumido y las convenciones que ha ratificado.

- Articular el sistema como un conjunto de políticas, programas y medidas específicas pero transversales, que impactan otros sectores como salud, educación y seguridad social.
- Consagrar el principio de universalidad y progresividad, lo que implica la realización progresiva de un sistema universal a lo largo del tiempo (empezando por los grupos prioritarios más vulnerables) – sin los retrocesos que se han producido en los últimos años.
- Estar asentada en el marco de corresponsabilidad entre Estado, mercado, comunidad y familia; así como en el concepto de las 5 R, explicitando cómo las políticas contribuyen a cada una de las dimensiones. La propuesta de reforma constitucional incluye la noción de “derecho al tiempo propio”, que es un aspecto crucial para aumentar la autonomía de las mujeres.
- Asumir una perspectiva interseccional basada en la comprensión de que la injusta distribución actual del trabajo de cuidados tiene un componente de género, clase, etnia y geografía.
- Incluir disposiciones relacionadas con la modificación potencial/requerida de otras leyes, delineando cómo debe incorporarse e implementarse el derecho a los cuidados.

#### Mecanismos de coordinación:

- Proponer un mecanismo de coordinación, como un consejo interinstitucional de cuidados que se base en las comisiones existentes sin duplicarlas. Contener un mapeo exhaustivo de las instituciones estatales involucradas y sus responsabilidades (ejecutivas, legislativas y judiciales) junto con organismos independientes como Coneval e INEGI, cuyas aportaciones serán cruciales para dar seguimiento a los avances.
- Incluir a la sociedad civil y a la academia, especialmente a las organizaciones que representan a los cuidadores, en función consultiva permanente (por ejemplo, como parte de un consejo de cuidados) donde tengan voz y voto.

<sup>59</sup> Genders 2023: ¿En dónde estamos y hacia dónde ir con la legislación para garantizar el derecho al cuidado?

<sup>60</sup> OEA & CIM (2022). Ley Modelo Interamericana de Cuidados.

<sup>61</sup> Genders (2023)

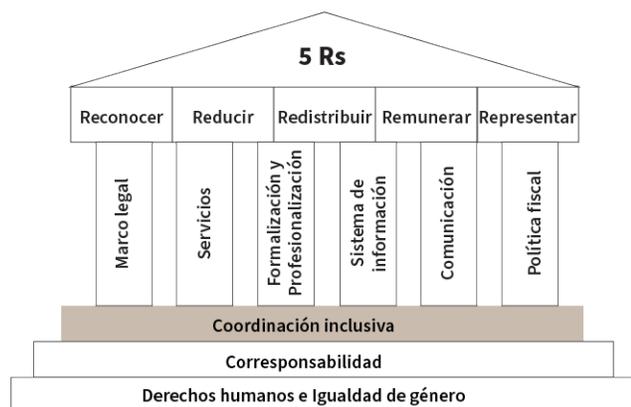
**Información:**

- Establecer un sistema de información que esté vinculado al sistema estadístico nacional y permita la recopilación y armonización de datos entre sectores y organismos, así como mejorar la transparencia de los datos sobre cuidados remunerados y no remunerados, demanda, servicios, avances en la implementación y presupuesto.

**Financiamiento:**

- Utilizando la metodología desarrollada por ONU Mujeres<sup>62</sup>, estimar los costos e incluir un modelo de financiación con mecanismos específicos para la generación de ingresos y la asignación presupuestaria, así como un sistema de seguimiento de los resultados.

## 2 Mejorar la coordinación



Para superar la actual falta de coordinación y coherencia interinstitucional en torno a los cuidados, las autoridades deberían establecer un órgano para liderar la coordinación de los esfuerzos políticos, facilitar un diálogo social y elaborar un plan de acción. Esto podría tomar la forma de consejo o consejos nacionales de cuidados que incluyan a las principales entidades gubernamentales, representantes de la sociedad civil y otras organizaciones expertas como ONU Mujeres. En Uruguay, por ejemplo, se crearon

tres órganos a través de varios decretos: una Junta Nacional de Cuidados (que incluye las titulares de las secretarías relevantes, fija los lineamientos estratégicos e inicia comisiones inter-institucionales), la Secretaría Nacional de Cuidados (que aplica y coordina la implementación del plan estratégico), y el Comité Consultivo de Cuidados (que constituye un diálogo permanente con los actores sociales que asesoran, supervisan e influyen en el diseño de las políticas<sup>63</sup>). La Ley Modelo Interamericana también propone este modelo de gobernanza, con un consejo interministerial de alto nivel, una entidad ejecutiva y una comisión consultiva<sup>64</sup>.

Sin una ley del sistema nacional de cuidados en vigor, México debería comenzar con un comité de este último tipo y aspirar a establecer eventualmente una junta que pueda tomar decisiones ejecutivas y convertir los conceptos políticos y los marcos de servicios de cuidados que el comité desarrolló en un plan de implementación.

Para comenzar, podría reunirse información de dependencias involucradas en un repositorio central de datos e iniciar una serie de diálogos público-privados cuyas percepciones se canalicen después en un plan de acción con objetivos mensurables basado en la realidad del país, pero con una ambición universal y corresponsable a largo plazo. Este plan de acción debe incluir hitos y plazos concretos, como alcanzar la cobertura universal de guarderías en un año concreto, lo que permitirá a los expertos desarrollar los pasos de implementación y estimar las necesidades presupuestarias.

Actores que podrían estar parte de este consejo(s):

- Las secretarías competentes en materia de desarrollo social, derechos de las mujeres, bienestar, seguridad social, salud y educación, jóvenes y adultos mayores, así como la hacienda y las oficinas encargadas del presupuesto y la planeación.

<sup>62</sup> ONU MUJERES (2022). Metodología para la estimación de los costos e impactos económicos de la implementación de servicios de cuidados en América Latina y el Caribe.

<sup>63</sup> Gobierno de Uruguay (2020).

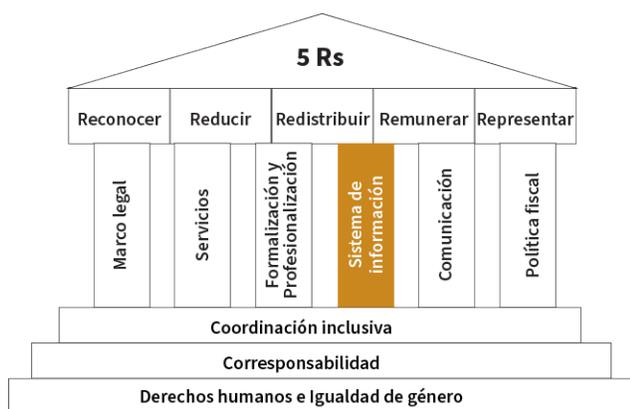
<sup>64</sup> OEA & CIM (2022), Art. 38



- Las secretarías e institutos relacionados con estadística y evaluación de políticas públicas.
- Organizaciones internacionales que trabajan en la economía del cuidado.
- Redes y organizaciones de la sociedad civil que representan a las cuidadoras o trabajan en temas de la economía del cuidado, así como de justicia fiscal y económica.
- Universidades y *think tanks* que investigan sobre la economía del cuidado y elaboran propuestas políticas y de financiación.
- Representantes de los trabajadores e instituciones de cuidados, como sindicatos y cámaras empresariales o federaciones de proveedores de servicios de cuidados.

## 3

### Mejorar la base de evidencias, el monitoreo y la evaluación



La Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados de 2022 fue un hito para visibilizar la demanda de cuidados y la división del trabajo de cuidados en función de género. El Mapa de Cuidados (MACU) es otro paso importante para mejorar la disponibilidad generalizada de información sobre la oferta de servicios de cuidados<sup>65</sup>. Sin embargo, aún faltan muchas estadísticas sobre la economía de los cuidados en estas herramientas, como datos demográficos más precisos de los cuidadores (origen socioeconómico, étnico y migratorio), más información sobre la naturaleza del trabajo de cuidados

remunerado (condiciones laborales, salarios) y un mapa de la formación disponible y otros servicios (como ayuda psicológica) para los cuidadores. El MACU debe ampliarse para incluir información que indique si los centros de cuidados incluidos son públicos o privados y bajo qué esquema (por ejemplo, IMSS, ISSSTE o abierto a todos), y un análisis más detallado debe mapear la disponibilidad de centros de cuidados contra la demanda estimada con base en el perfil demográfico de las diferentes localidades.

En colaboración con el INEGI y el Coneval, las secretarías pertinentes deben comenzar a crear un repositorio central de estadísticas de cuidados e información de seguimiento, vinculado de manera óptima con el establecimiento del Consejo de Cuidados y los hitos del plan de acción subsiguiente, que incluya los datos descritos anteriormente, así como el seguimiento de los indicadores de progreso a lo largo de los seis ejes del sistema (expansión de servicios, cambios legales, presupuestos, etc.), y las “5 R” (medidas en términos de, por ejemplo, el uso del tiempo de mujeres y hombres, los salarios del trabajo de cuidados y la participación en la fuerza laboral).

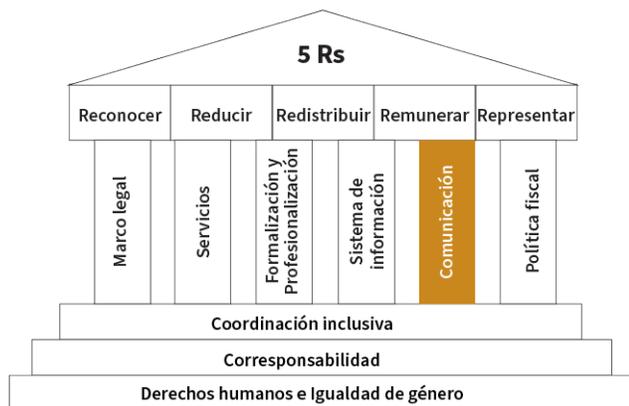
En términos más generales, para evaluar si las políticas realmente han tenido un impacto en la reducción de las desigualdades (de género) y evitar etiquetar erróneamente programas que en realidad no promueven este objetivo, se deben desarrollar lineamientos metodológicos y garantizar su publicación junto con las eventuales mediciones de impacto para permitir la transparencia. Esto podría incluir la ampliación del papel del consejo consultivo del Instituto Nacional de las Mujeres y del Consejo Social para que puedan consultar sobre asuntos presupuestarios relacionados con el Anexo 13, así como considerar la participación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados y el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado - que pueda proporcionar asesoría profesional y objetiva de monitoreo y evaluación sobre finanzas públicas, incluyendo la emisión de opiniones informadas sobre el presupuesto para la igualdad y la expansión planeada del sistema de cuidados<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> MACU: <https://mapadecuidados.inmujeres.gob.mx/>

<sup>66</sup> México Evalúa (2023)

## 4

## Iniciar un cambio cultural



Una de las 5Rs consiste en redistribuir los cuidados como una responsabilidad compartida entre hombres y mujeres, lo que no es sólo una cuestión de equidad, sino que también tiene repercusiones reales en el desarrollo y el comportamiento de los niños, así como en las percepciones sociales en torno a las imágenes de género y la incidencia de la violencia. Igual que la carga del trabajo no remunerado inhibe la autonomía y el avance económico de las mujeres, las normas sociales de una masculinidad tóxica también implican un alto costo para la sociedad mexicana, resultando en una cultura implacable de trabajo excesivo y conductas destructivas que equivalen a un coste económico de 1,400 millones de USD (24 mil millones de pesos<sup>67</sup>). En el diseño de las políticas, debemos pasar del concepto institucionalizado (masculino) de los seres humanos como agentes económicos racionales individualizados sin responsabilidades de cuidados a un marco que considere a las personas, el medio ambiente y nuestro tejido social como interdependientes y relacionales<sup>68</sup>.

Impulsar un cambio en las normas sociales de género es uno de los pilares de ese proceso, a través del desarrollo de una nueva narrativa que sea popularmente atractiva y políticamente motivadora - por ejemplo, planteando los cuidados (para sus ciudadanos, el medio ambiente, las generaciones futuras...) como un principio organizativo central del Estado y sus procesos de toma de decisiones.

Este cambio cultural implica varias posibles medidas. La primera podría ser el lanzamiento de una campaña basada en investigación rigurosa y diálogos público-privados para comprender más profundamente las normas sociales y los incentivos de comportamiento, enfatizar los aspectos positivos del trabajo de cuidados compartido de una manera que resuene en el contexto mexicano. (En función de los resultados de la investigación, podría ser: “es moderno / lo que hacen los países desarrollados”, “es un signo de fortaleza / de ser un modelo masculino”, “es lo que mantiene a la nación en marcha / saludable / productiva”...).

Esta campaña debería ir acompañada de un impulso para cambiar la cultura laboral de México, hacia una mayor flexibilidad, alejándose de la noción de inversión en cuidados como “dinero y tiempo perdido”, y una reducción de las horas de trabajo en general - México es el país con mayor carga total de trabajo a nivel regional tanto para hombres (64.1 horas semanales) como para mujeres (74.4 horas<sup>69</sup>).

Pueden desarrollarse otras estrategias de campaña con expertos en comunicación, utilizando personajes públicos masculinos como “campeones del cuidado” y promover diferentes modalidades de cuidados a través de la cultura pop y el arte. Uno de los principios más importantes de la comunicación estratégica es que a la gente le cuesta imaginar cosas que no conoce, por lo que, en lugar de enfatizar la injusticia

<sup>67</sup> Heilman, B. et al. (2019). The Cost of the Man Box: A study on the economic impacts of harmful masculine stereotypes in Mexico. Promundo-US & Unilever.

<sup>68</sup> Principios irrenunciables para un sistema integral de cuidados de carácter nacional en México. Elaborado por la *Coalición por el Derecho al Cuidado Digno y al Tiempo Propio de las Mujeres* y citado en Garfias & Vasil'eva (2020).

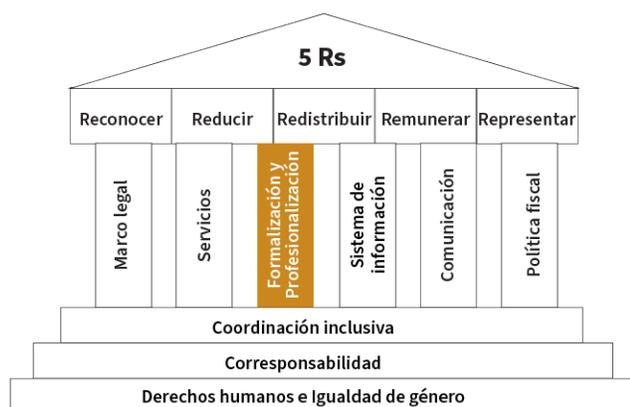
<sup>69</sup> CEPAL (2016). Trabajo no remunerado de las mujeres: Un aporte a la economía. Infografía.



del statu quo, una campaña de este tipo debería visibilizar activamente modelos de corresponsabilidad y participación para abrir espacios a la imaginación<sup>70</sup>.

Una estrategia de aprendizaje social más exhaustiva y a largo plazo también podría incluir debates sobre los cuidados y los roles de género en el currículo escolar, para normalizar estas conversaciones desde el principio. Esto implica capacitar docentes y desarrollar contenidos pedagógicos que promuevan modelos de género y cuidados más igualitarios.

## 5 Mejorar las condiciones de cuidado



El trabajo de cuidados en el hogar, remunerado y no remunerado, se realiza mayoritariamente en condiciones de precariedad, lo que pone tanto a los cuidadores como a los beneficiarios en riesgo de vulnerabilidad física y emocional y, como consecuencia, de dependencia y violencia potencial<sup>71</sup>. Las cuidadoras carecen de recursos, información, capacitación y sistema de apoyo, y más importante aún, carecen de atención psicoemocional profesional. En consecuencia, mientras se sientan las bases jurídicas e institucionales para un sistema integrado, la mejora de las condiciones de la labor de cuidados en curso debería ser una prioridad inmediata.

Esto tendría que incluir un apoyo básico de salud mental ampliamente disponible y un plan de formación y certificación de fácil acceso para las cuidadoras. Dado que la disponibilidad de residencias para personas con discapacidad y personas mayores es tremendamente escasa –muy por detrás incluso de la insuficiente cobertura de atención infantil–, esto es especialmente necesario para cuidadoras de estos grupos, que tienen necesidades diferentes y a menudo más exigentes físicamente que los niños y requieren un elevado nivel de profesionalización.

Esto también debe significar una mejora decisiva de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos -la inmensa mayoría sigue sin contrato ni protección social- que les permita obtener un salario digno y las prestaciones laborales justas. El Convenio 189 de la OIT<sup>72</sup>, ratificado por México en 2019, establece como derechos fundamentales de los trabajadores domésticos: la capacidad de asociarse en sindicatos y negociar colectivamente, la eliminación del trabajo obligatorio e infantil (los datos muestran que una parte considerable de las trabajadoras domésticas comienzan siendo menores de edad), la protección contra el abuso y la violencia y mecanismos de recurso cuando sí ocurren, el tiempo de descanso adecuado y la plena incorporación de los trabajadores domésticos a un sistema de seguridad social desvinculado de su situación laboral formal y financiado por impuestos generales progresivos<sup>73</sup>.

## Propuestas a mediano plazo

Estas son propuestas de cambios sistémicos que pueden transformar profundamente el fracturado contrato social de México. Algunos de los bloques que aquí se proponen significan una reforma de gran calado, especialmente en lo que se refiere a la sostenibilidad de las finanzas y al impulso de un sistema de seguridad social basado en la universalidad. Otros, como la construcción y el despliegue a

<sup>70</sup> Oxfam (2020). El poder de las narrativas y la acción colectiva.

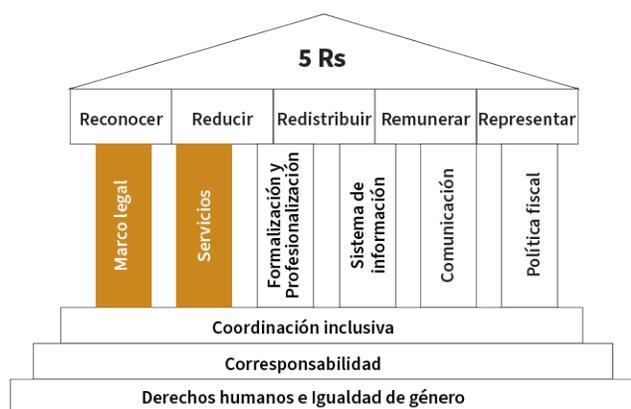
<sup>71</sup> Garfias & Vasil'eva (2020).

<sup>72</sup> OIT (2011). C189 - Domestic Workers Convention.

<sup>73</sup> Oxfam (2020). Tiempo para el cuidado. Nota de recomendaciones para México.

largo plazo del sistema nacional de cuidados, son más bien un esfuerzo sostenido a lo largo de muchos años, utilizando los cimientos de las medidas esbozadas anteriormente para lograr cambios graduales que se acumulen con el tiempo.

## 1 Adaptar las leyes y ampliar los servicios progresivamente



Aprobar la ley y/o crear un consejo de cuidados son sólo los primeros pasos. Se trata de un esfuerzo multianual y sostenido que será transformador para la sociedad mexicana y establecerá un cuarto pilar del sistema nacional de bienestar. Por lo tanto, continuar la expansión progresiva del sistema de cuidados con un objetivo cuantitativo claro de cobertura universal en una fecha específica es un objetivo a medio y largo plazo.

**Modificaciones en las leyes vigentes** Para avanzar en la realización progresiva de un sistema de cuidados más equitativa, incluso en ausencia de una ley general sobre el sistema nacional de cuidados, se han elaborado muchas sugerencias detalladas de cambios en las leyes, políticas e infraestructuras existentes. Hay suficientes precedentes legales como para no tener que esperar a una reforma constitucional para empezar a considerar cómo podría avanzar el país en las “5 R”.

Por ejemplo, dado que México ya lo ha ratificado, se podría empezar por implementar los cambios legislativos y reglamentarios necesarios que se derivan del Convenio 189 de la OIT, en especial la incorporación plena de las trabajadoras del hogar al IMSS. Segundo, reformar las leyes generales de desarrollo social, de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y de la igualdad entre mujeres y hombres para poner mayor énfasis en la asignación consistente de recursos públicos per cápita para servicios de cuidado infantil para madres que trabajan informalmente o buscan empleo.

Otras sugerencias incluyen adaptar la legislación laboral para promover un permiso de paternidad obligatorio, retribuido y equitativo (que ahora es de solo 5 días), así como permisos remunerados para atender múltiples necesidades de cuidados (no sólo después del parto y en caso de cáncer, sino también para la adopción y el cuidado de enfermos temporales, así como de personas mayores, con discapacidades y necesidades a largo plazo). Es indispensable aumentar la calidad de los servicios existentes mediante planes de formación y certificación, así como la mejora de las infraestructuras físicas (energía, agua, etc.). Dada la gran carencia de infraestructura de cuidados actual, a corto plazo también se podrían establecer modelos público-privados que permitan el uso de infraestructura privadas en los centros urbanos, proporcionando una subvención pública a las familias con rentas más bajas para reducir las barreras de accesibilidad. Además, dar prioridad a la autonomía de las personas -en lugar de centrarse principalmente en su dependencia- significa desarrollar una serie de nuevos servicios innovadores que van más allá de las guarderías, como la asistencia personal, la ayuda a domicilio, los modelos de convivencia para personas mayores y las redes de cuidados comunitarias<sup>74</sup>.

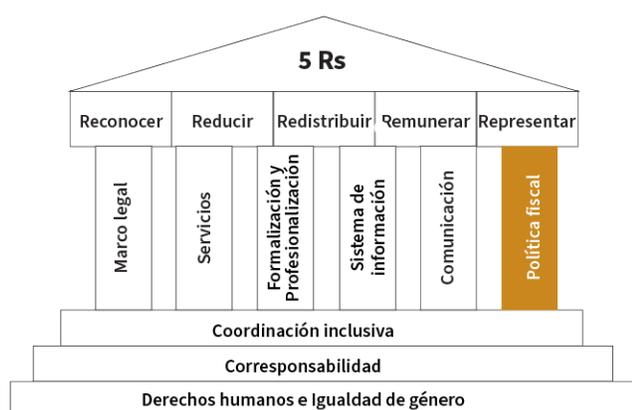
En cuanto a la búsqueda de vías a corto plazo para ampliar y reforzar la infraestructura de cuidados existente al margen de la provisión totalmente pública, los responsables ejecutivos pueden recurrir



a las iniciativas comunitarias existentes, como las cooperativas de cuidados, así como a formas de incentivar la provisión de servicios de cuidados a través del sector privado mediante la reducción de los costos de establecimiento y funcionamiento.

Todas estas políticas son pasos de una realización progresiva, empezando por las poblaciones objetivo o las zonas geográficas prioritarias, y ampliando gradualmente hacia la cobertura universal.

## 2 Reformar las finanzas públicas



Para hacer frente a sus principales retos fiscales estructurales, incluida la recaudación de impuestos baja y regresiva, la creciente deuda y un gasto poco transparente e ineficaz, será necesaria una reforma fiscal. “En la actualidad, los altos niveles de desigualdad en el país conviven con un sistema fiscal que casi no redistribuye, privilegia a los ricos y es poco democrático en la asignación de recursos<sup>75</sup>.”

No obstante, en relación con la mejora del presupuesto para la igualdad de género y los cuidados, se

pueden dar algunos pasos iniciales de reforma que mejoren las prácticas actuales en el camino hacia un modelo de financiación más sólido. Dada la complejidad de las reformas fiscales, es importante seleccionar medidas que maximicen el impacto en tres ámbitos: recaudar más fondos en general, aumentar la progresividad del sistema tributario, y mejorar la calidad y progresividad del gasto en los sectores con mayor potencial de crecimiento, igualdad y reducción de la pobreza.

### Recaudar más fondos de forma más progresiva.

Instituciones como la CEPAL y ONU Mujeres han elaborado varias recomendaciones para fortalecer la recaudación y la progresividad tributaria, entre ellas: abordar la elusión y la evasión fiscal (que representan pérdidas del 6.1% del PIB de la región y 6% de México en 2021<sup>76</sup>), suprimir las exenciones fiscales (equivalentes al 3.7% del PIB regional), reducir los subsidios a sectores con beneficios económicos y perspectivas de futuro limitados (como los subsidios a los combustibles fósiles que aún recibe Pemex) y aumentar los impuestos sobre productos o actividades perjudiciales<sup>77</sup>. Para generar fuentes alternativas de ingresos, también sugirieron establecer porcentajes de aportes en fondos generados mediante contribuciones procedentes de cánones o beneficios inesperados, p.ej. de concesiones para explotar recursos naturales, vender excedentes de energía u otros.

Investigación reciente sobre la protección social universal en América Latina apoya la mayor tributación de las personas con ingresos altos (independientemente de que sean propietarios de empresas o trabajadores, formales o informales<sup>78</sup>).

En consonancia con estas propuestas para la región, la Alianza Justicia Fiscal - que reúne a varios *think tanks* y académicos mexicanos - propone un conjunto

<sup>75</sup> Alianza Justicia Fiscal (2024). HACIA UNA REFORMA FISCAL PROGRESIVA: 12 propuestas para proteger los derechos humanos, reducir las desigualdades y lograr un desarrollo sostenible: 5.

<sup>76</sup> Scuro, L. et al. (2022). Pérez de Acha en Construyendo Soluciones (2024). Finanzas Públicas - Integrando bienestar social, crecimiento y estabilidad económica.

<sup>77</sup> *ibid.*, *ibid.*

<sup>78</sup> Levy, S. & Cruces, G. (2021). Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America. UNDP LAC Working Paper No. 24; Levy, S. (2019).

<sup>79</sup> Alianza Justicia Fiscal (2024).

de medidas concretas para fortalecer la progresividad y recaudación en México específicamente<sup>79</sup>:

- Aumentar la incidencia del ISR sobre los estratos económicos de mayores ingresos, p.ej. incrementar la tasa marginal máxima y ajustar el umbral de ingresos<sup>80</sup>.
- Limitar los beneficios fiscales del mismo grupo y transparentarlas, reduciendo su discrecionalidad.
- Transformar la tenencia en un impuesto verde sobre la propiedad de automóviles, a través de una Ley Federal de Tenencia, e incluir las emisiones en el cálculo del impuesto. Incentivar a los estados a recaudar este impuesto fortaleciendo su independencia fiscal<sup>81</sup>.
- Reducir las exenciones en el IEPS al carbono y aumentar gradualmente el precio subyacente por tonelada de CO<sub>2</sub><sup>82</sup>.

Además, de acuerdo con datos de la ong Intersecta, las renuncias recaudatorias, que benefician principalmente a las familias de ingresos altos, superaron un billón de pesos en 2022, lo que equivale a 83% del gasto social actual<sup>83</sup>. Investigación académica ha demostrado que las exenciones del IVA representan por sí solas el 1.4% del PIB<sup>84</sup>. Establecer un tipo fijo del IVA del 16% sin exenciones, compensando al mismo tiempo a los hogares con bajos ingresos mediante un reembolso o una tarjeta de crédito personalizada, supondría una ganancia neta de 1.1% del PIB<sup>85</sup>. Pues, aún unas reformas fiscales menores tienen un enorme potencial para permitir un modelo de financiación sostenible para un sistema nacional de cuidados. Más allá de recaudar fondos

para este fin específico, otras expertas también han hecho propuestas más amplias para lograr que el sistema tributario mexicano sea más redistributivo y equitativo en materia de género<sup>86</sup>.

Mejorar la calidad y consistencia del gasto. Como se señaló anteriormente, los funcionarios de hacienda deben aplicar una metodología coherente para evaluar el impacto de género del gasto público, no sólo etiquetando las partidas presupuestarias, sino también garantizando que el gasto esté vinculado a las necesidades de la población objetivo sobre una base per cápita y protegido de los recortes presupuestarios que socavan la construcción progresiva de la infraestructura de cuidados. Esto podría significar reformar la Ley General de Desarrollo Social para consagrar el principio de progresividad y la necesidad de justificación por parte de la Secretaría de Hacienda de los aumentos y disminuciones presupuestarios para el desarrollo social. La garantía de calidad podría ser llevada a cabo por un Consejo Fiscal independiente o un Centro de Estudios de las Finanzas Públicas reformado, que deberá incluir cierta experiencia en economía feminista y presupuestos sensibles al género, como se ha sugerido anteriormente. Además, la Alianza Justicia Fiscal propone fortalecer el marco de gobernanza del gasto público para reducir decisiones discrecionales del gobierno que afecten los derechos de las personas. La inclusión de garantías presupuestales o una mejor regulación de las adecuaciones presupuestarias son algunas recomendaciones de la Alianza y que podrían tomarse en cuenta en el diseño de las regulaciones del derecho al cuidado<sup>87</sup>.

**80** México Evalúa ha estimado que, si se aplican tasas diferenciadas de ISR de 35% y 45% en el decil X, se obtendría un incremento total de 81,733 mdp en la recaudación. En: Campos, M. (2021). Panorama general del ISR en México y áreas de mejora.

**81** Se estima un potencial recaudatorio adicional de ingresos vehiculares de 79.8 mmdp o 0.33% de PIB. México Evalúa (2021b). Ingresos vehiculares y tenencia: hacia el fortalecimiento de la independencia fiscal local; Campos en Construyendo Soluciones (2024). Finanzas Públicas - Integrando bienestar social, crecimiento y estabilidad económica.

**82** Incrementar el precio federal al nivel del impuesto estatal de Zacatecas permitiría recaudar casi 13 mil millones de pesos adicionales.

**83** Saldivar, B. (2023). Sistema Nacional de Cuidados costaría hasta 1.4% del PIB: Yorio. *El Economista*, 11/07/2023.

**84** Casar, J. I. (2019). Hacia una Reforma Fiscal para el crecimiento y la igualdad. México: Universidad Nacional Autónoma De México.

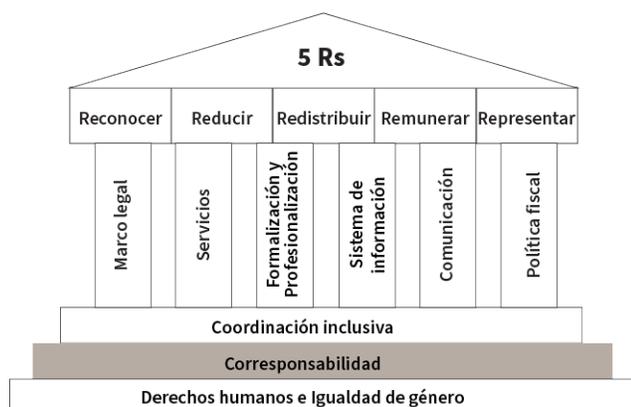
**85** México Evalúa (2024). Hacia una reforma de la Hacienda Pública en el sexenio 2025-2030. Manuscrito en preparación.

**86** Larios, A. & Méndez Santolaria, N. (2024). Tributación feminista: los casos de Argentina y México. Fundar, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Centro de Análisis e Investigación.

**87** Alianza Justicia Fiscal (2024). *Construyendo Soluciones* (2024).



### 3 Reformar la seguridad social hasta un sistema universal para una sociedad que cuida



La dicotomía formal-informal en el fondo del actual sistema de seguridad social crea una dinámica de efectos indeseables e incentivos de comportamiento que afianzan el círculo vicioso de baja confianza, baja recaudación fiscal, baja productividad, y baja calidad y cobertura de los servicios. La mayoría (55%) de los trabajadores mexicanos y casi todas las empresas (90%) son informales<sup>88</sup>, mientras que 51% trabaja por su cuenta o en empresas muy pequeñas, y los movimientos entre trabajo formal e informal son frecuentes<sup>89</sup>. En este contexto, la combinación de un financiamiento basado en contribuciones y servicios de cuidados para los trabajadores formales, complementado con un mosaico de programas y medidas para todos los demás, ha dado como resultado una cobertura errática, una redistribución débil y a veces al revés, y distorsiones en el mercado laboral<sup>90</sup>. La consiguiente incentivación de la evasión fiscal también ha planteado problemas de sostenibilidad fiscal.

Pasar de la idea de un “Estado que presta servicios” a una “sociedad que cuida” significa desvincular los cuidados de la situación laboral de las personas y establecer un sistema universal de bienestar público que impulse el crecimiento integrador y cree un mayor sentimiento de inclusión social y confianza en el Estado de Derecho. A la larga, esto debería mejorar la disposición de las personas a pagar impuestos y su sentido de participación social, así como promover la formalización y la productividad a largo plazo.

Para seguir fomentando la formalización es importante utilizar la investigación existente y el diálogo con organizaciones como WIEGO, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, para comprender las razones de la gran proporción de informalidad (por ejemplo, las altas barreras a la formalización, la evasión fiscal deliberada o la simple falta de capacidad para sobrevivir formalmente), su distribución geográfica y sectorial, y desarrollar estrategias políticas matizadas. El objetivo no debería ser erradicar por completo el sector informal, dado que constituye la fuente mayoritaria de empleo en México, sino entender dónde pueden revertirse las distorsiones del mercado laboral -pasar de un modelo basado en contribuciones a un modelo de seguridad social universal es una palanca importante-, y reducir los costos de entrada en el sector formal para aumentar la cuota global de empleo y empresas formales y los niveles de productividad<sup>91</sup>.

Utilizar la generalización del IVA para financiar un sistema universal de seguridad social y cuidados sería una medida importante para alcanzar varios objetivos a la vez: eliminar el desincentivo del trabajo formal de las cotizaciones a la seguridad social y fomentar la formalidad, mejorar la recaudación fiscal y crear un sistema de cuidados verdaderamente universal que elimine la actual dicotomía en

<sup>88</sup> Statista (2024). Informal employment as percentage of total employment in Mexico from 1st quarter 2015 to 3rd quarter 2023.; Levy, S. (2019). Una prosperidad compartida: transformando la seguridad social en México para crecer con equidad. Inter-American Development Bank.

<sup>89</sup> Levy, S. & Cruces, G. (2021). Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America. UNDP LAC Working Paper No. 24. <sup>90</sup> *ibid.*

<sup>91</sup> Álvarez, J. & Ruane, C. (2019). Informality and Aggregate Productivity: The Case of Mexico. IMF Working Paper. También consulta las propuestas sobre la formalización en México Evalúa (2024). Hacia una reforma de la Hacienda Pública en el sexenio 2025-2030. Manuscrito en preparación.

el acceso a los servicios entre trabajadores formales e informales.

Este esfuerzo de desarrollo de la visión y de formalización no puede hacerse de arriba a abajo, sino que requiere comprometer e implicar ampliamente a la sociedad y llevar a cabo una campaña de transparencia e información que ayude a la gente y a las empresas a entender lo que significa para ellos una sociedad que cuida: cuál es su papel en ella, qué ganan, por qué importa, cómo pueden contribuir. El objetivo de este esfuerzo es iniciar un diálogo social y formular una visión compartida que esté basada en la evidencia y la experiencia, pero también dirigida a reparar la confianza en el contrato social.

## Presupuesto y costos

### A) Modelos de financiación

Diferentes modelos de financiación y estimaciones de costos han sido desarrollados por organizaciones internacionales como la CEPAL, ONU Mujeres y el BID, normalmente diferenciando entre sistemas de cuidados infantiles y de cuidados a personas mayores.

En términos generales, existen dos modelos de financiación de los cuidados: uno proveído o subsidiado por el Estado que contrata servicios formales en el mercado, y otro mediante el subsidio del trabajo informal de cuidados a través de transferencias monetarias. La transformación de las Estancias hacia el actual programa de Apoyo a Madres Trabajadoras constituyó un cambio de la primera a la segunda. Sin embargo, aunque potencialmente más barato y fácil de implementar (después de todo, el envío de dinero requiere mucha menos capacidad estatal que la creación y el funcionamiento de un sistema de guarderías), este modelo perpetúa la familiarización y la división de género del trabajo de cuidados, además de la ausencia de garantía de calidad del servicio y el hecho de que el dinero podría gastarse en otras cosas<sup>92</sup>. Poco se gana

en términos de empoderamiento de las mujeres y de impactos macro más amplios, ya que los efectos positivos sobre el crecimiento, la productividad, la formalización y los ingresos fiscales resultantes siguen sin materializarse. Por lo tanto, es esencial que los modelos de financiación se diseñen con ambiciones universales y perspectiva de género desde el principio.

Dentro del modelo de servicios de cuidados formales prestados por el Estado o a través del mercado, existen tres modalidades de financiación<sup>93</sup>:

- 1. Ex ante (preventiva).** Se refiere a seguros públicos y privados, como la seguridad social y fondos especializados que recaudan recursos antes de que haya surgido una necesidad de cuidados, y suelen centrarse en acontecimientos excepcionales (como enfermedades) o en cuidados a personas mayores. La seguridad social pública es actualmente la principal vía de acceso a los servicios de cuidados en México, pero implica importantes retos de equidad y accesibilidad debido a la gran economía informal: los servicios formales de cuidados (fuera del trabajo no remunerado de las mujeres) no son asequibles para la mayoría, especialmente para aquellos que ya viven en condiciones más vulnerables y que tienen como resultado mayores necesidades de cuidados.
- 2. Ex post (correctiva).** Se trata principalmente de modelos de ingresos públicos generales, cuya financiación se centra en el momento en que ya ha surgido una necesidad de cuidados. Aunque es probable que este modelo sea el más equitativo, especialmente si los impuestos se aumentan progresivamente, en realidad está limitado por las bajísimas tasas de recaudación de impuestos en México y la consiguiente restricción fiscal, así como por los elevados niveles de deuda pública. A menos que al sistema se le asigne un tipo fijo (por ejemplo, vinculado a las necesidades per cápita), su financiación podría verse socavada por los cambios en las prioridades del gobierno

<sup>92</sup> Fabiani, B. et al. (2022). Funding Options for Long-Term Care Services in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank.

<sup>93</sup> Scuro, L. et al. (2022).



y la economía política general de la subida de impuestos.

- 3. Modelos mixtos que incluyen elementos de ambos.** El modelo más común, por ejemplo, con recursos públicos generales que cubren las necesidades de cuidados de los segmentos de población más pobres y vulnerables, mientras que los seguros y la seguridad social cubren a los grupos con empleo formal y mayores ingresos.

Para México, tendría sentido crear un fondo nacional híbrido para el cuidado, con recursos procedentes, por ejemplo, de los ingresos fiscales ordinarios y de las contribuciones de empresarios y trabajadores, así como de impuestos o concesiones potencialmente específicos, y con la finalidad de financiar la expansión de los cuidados. De este modo se evitará que la financiación del sistema dependa por completo del ciclo económico o de los trabajadores formales y que los fondos se reasignen a otros fines. Dos ejemplos regionales pueden servir como estudios de caso: el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) de Costa Rica, y el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) de Uruguay.

### B) Estimaciones presupuestarias

Las estimaciones de costos de una ampliación del sistema público de cuidados difieren en función del nivel de cobertura y del grupo destinatario, así como de la compensación estimada de los costos a través de los rendimientos fiscales previstos por la ampliación de los empleos formales en el sector<sup>94</sup>.

- **Guarderías:** Basado en su metodología públicamente disponible<sup>95</sup>, ONU Mujeres, CEPAL e Inmujeres estiman que el actual sistema de cuidado infantil cuesta aproximadamente 0.45% del PIB (2019<sup>96</sup>). Para construir un sistema de cuidados universal, gratuito y de calidad para niños de 0 a 6 años, pronostican un costo fiscal promedio anual de 1.16% del PIB en un lapso de

5 años, con un incremento promedio anual de la productividad de 1.77% y del empleo formal de 3.9%. Suponiendo una expansión progresiva de los niveles de cobertura de los servicios a lo largo de los cinco años, esto conduce a un déficit de financiación medio de 0.58% del PIB (que oscila entre el 0.07% al principio, cuando la cobertura es aún baja, y 0.85% en el último año, cuando se alcanza la cobertura universal).

- **Educación primaria:** Los mismos autores estimaron los costos de la ampliación del horario escolar para niños de 5 a 13 años, con un incremento progresivo en cuatro años hasta cubrir 100% de las escuelas indígenas y comunitarias, así como 80% de las escuelas generales<sup>97</sup>. Para ello, pronostican una necesidad de inversión anual promedio de 0.54% del PIB 2019 (de 0.29% en el año 1 a 0,74% en el año 4), la creación de 270 mil empleos y una brecha de financiamiento resultante de 0.23% del PIB en el año 1 hasta 0.54% del PIB en el año 4.
- **Cuidados a personas mayores:** El gasto actual en cuidados de larga duración (para personas mayores) es excepcionalmente bajo, de 0.1% del PIB, frente a una media de la OCDE de 1.5%<sup>98</sup>. La población de más de 60 años en México se estima en alrededor de 14 millones de personas, de las cuales 3.1 millones se consideran en situación de dependencia<sup>99</sup>.
- Utilizando un modelo de expansión a 5 años similar al de las guarderías, ONU Mujeres, CEPAL e Inmujeres<sup>100</sup> estimaron un costo fiscal promedio anual de 0.285% del PIB de 2019, que va de 0.11% en el primer año a 0.46% en el quinto, para cubrir a 2 millones de personas y crear 819 mil empleos formales (un incremento de 1.47% respecto a 2019). Dados los impactos en empleo formal y recaudación tributaria, esto sugiere una brecha

<sup>94</sup> También es importante observar que estas estimaciones se refieren únicamente a la ampliación de los servicios, uno de los pilares del sistema de cuidados. Otros pilares (sistema de información, mecanismo de coordinación, etc.) requerirán recursos propios, aunque más limitados.

<sup>95</sup> ONU MUJERES (2022).

<sup>96</sup> ONU MUJERES, INMUJERES & CEPAL (2020). Costs, returns, and effects of a universal, free, and quality child care system in Mexico.

<sup>97</sup> ONU MUJERES, INMUJERES & CEPAL (2020b). Costos, retornos y efectos de la extensión del tiempo escolar en la educación primaria en México.

<sup>98</sup> OECD (2020). Spending on long-term care. 11/2020.

<sup>99</sup> ONU MUJERES, INMUJERES & CEPAL (2020a). El cuidado de las personas adultas mayores en situación de dependencia en México.

<sup>100</sup> *ibid.*

de financiamiento de 0.09% PIB en el año 1 hasta 0.39% PIB en el año 5.

- El BID también ha realizado estudios<sup>101</sup> bastante detallados para estimar el coste de los cuidados de larga duración para personas mayores dependientes, utilizando diferentes plazos y niveles de cobertura. Según sus cifras, un nivel bajo de cobertura (35%) requeriría el 0.3% del PIB (2019, que aumentaría a 0.88 en 2050 debido al envejecimiento de la población). Un nivel medio (cobertura de 50%) requeriría 0.54% del PIB (1.59% en 2050), un nivel alto (70%) ascendería a 0.86% del PIB (2.54% en 2050) y la cobertura total a 1.34% del PIB (3.96% en 2050). Otras combina-

ciones de distintos escenarios en años anteriores sugieren costos entre 0.13-0.17% PIB (para una cobertura media de personas con necesidades de cuidados severos) y 0.34-0.45% PIB (para una cobertura alta para dependientes severos y baja para dependientes leves).

- Su estudio también incluye una reflexión sobre los modelos de financiación, sugiriendo que, debido al bajo nivel de empleo formal, financiar este sistema con cargo a la seguridad social exigiría un aumento de los ingresos poco realista. En su lugar, sugieren que una subida general de impuestos más moderada sería factible para financiar una cobertura de baja a media.

Grupo destinatario / servicio	Fuente	Estimación	Efectos secundarios	Presupuesto (brecha fiscal)
0-6 años (guarderías)	ONU Mujeres, CEPAL e INMUJERES (2020)	1.16% PIB anual (5 años)	productividad anual: +1.77% empleo formal anual: + 3.9%	0.58% PIB promedio (entre 0.07-0.85%)
5-13 años (escuelas)	ONU Mujeres, CEPAL e INMUJERES (2020b)	0.54% PIB anual (4 años)	+270 mil empleos formales	0.23% - 0.54% PIB
Personas mayores	ONU Mujeres, CEPAL e INMUJERES (2020a)	0.29% PIB anual (5 años)	+819 mil empleos formales	0.09% - 0.39% PIB
	BID: Fabiani, B. et al. (2022)	Bajo: 0.3% PIB Medio: 0.54%	N/A	N/A
	BID: Gonzalez-Gonzalez, C. et al. (2019)	Alto: 0.86% Total: 1.34%		

La suma de la brecha fiscal promedio de los cálculos para los tres grupos sugiere una brecha fiscal anual de 1.21% del PIB<sup>102</sup>. El subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Gabriel Yorio, ha sugerido que sus cálculos arrojan una media de 1.2-1.4% del PIB<sup>103</sup>. Para poner estas estimaciones en perspectiva, en

particular con las reformas fiscales propuestas y los presupuestos públicos existentes:

- La eliminación de las exenciones del IVA -incluida la compensación para los hogares con ingresos más bajos- produciría una ganancia neta de 1.1%

<sup>101</sup> Fabiani, B. et al. (2022); Gonzalez-Gonzalez, C. et al. (2019). Simulaciones del costo de un sistema de apoyo para los adultos mayores en situación de dependencia en México. Inter-American Development Bank.

<sup>102</sup> Es importante mencionar que estos cálculos se limitan estrictamente a la prestación de servicios y la infraestructura asociada. Si se considera un sistema de cuidados de forma holística, hay costos adicionales asociados, por ejemplo, al establecimiento del mecanismo de coordinación, el sistema de información, la campaña de información pública, etc. Sin embargo, son comparativamente pequeños y tiene sentido centrarse principalmente en la prestación de servicios en sí. Estos cálculos excluyen también los servicios especializados para personas con discapacidad.

<sup>103</sup> Saldivar, B. (2023).



del PIB, casi suficiente para cubrir la brecha fiscal estimada para los tres grupos objetivo.

- Suponen menos de una cuarta parte de los apoyos financieros para Pemex (5.2% PIB<sup>104</sup>).
- Son sólo dos tercios del gasto actual destinado exclusivamente a pensiones para adultos mayores (465 mil millones de pesos / 1.93% PIB) y alrededor de un cuarto del total de los subsidios actuales (1112 mil millones de pesos / 4.61% PIB<sup>105</sup>).
- La recaudación adicional de la ampliación del ISR bracket superior a una tasa de 45% (equivalente a 0.34% PIB) y/o las ganancias del impuesto sobre vehículos propuesto (0.33% PIB) podrían cubrir cada uno el coste de la ampliación de las escuelas o de los servicios de cuidado a las personas mayores<sup>106</sup>.
- Entre los países de la OCDE, el gasto medio en educación y cuidado de la primera infancia (0-5

años) asciende a 0.8% del PIB en 2023<sup>107</sup>. Como mencionado, el gasto promedio en cuidados de personas mayores fue de 1.5% del PIB en 2018<sup>108</sup>. En ambos casos significativamente superior a las estimaciones para la brecha fiscal, y en el caso de adultos mayores incluso por encima de las estimaciones del BID para los costes anuales de la cobertura total.

La implementación de un sistema de cuidados universal a nivel nacional constituirá una inversión significativa para México. Sin embargo, los múltiples impactos en el desarrollo económico, la desigualdad y el bienestar a largo plazo, junto con opciones realistas para los modelos de financiación y una serie de mejores prácticas en las que basarse, hacen de esta una inversión en el futuro de México para el siglo XXI.

## Para saber más

He aquí una selección de recursos clave para profundizar en los datos y propuestas de este cuadernillo:

### ¿De qué quiere saber más?

### Fuente

Datos más detallados sobre el trabajo de cuidados	INEGI (2023). <a href="#">Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022: Principales Resultados.</a>
Plan de acción concreto	INMUJERES & ONU MUJERES (2018). <a href="#">Bases para una estrategia nacional de cuidados.</a>
Formulación de una ley ideal	OEA & CIM (2022). <a href="#">Ley Modelo Interamericana de Cuidados.</a> Organización de los Estados Americanos & Comisión Interamericana de Mujeres.
Ejemplos prácticos de otros países en la región	Torres Santana, A. (2020). <a href="#">Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política.</a> Fundación Friedrich-Ebert.
Modelos de financiación	Scuro, L. et al. (2022). <a href="#">El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe.</a> ONU MUJERES & CEPAL.
Estimación de costos	ONU MUJERES (2022). <a href="#">Metodología para la estimación de los costos e impactos económicos de la implementación de servicios de cuidados en América Latina y el Caribe.</a> ONU MUJERES, INMUJERES & CEPAL (2020). Serie de folletos sobre <a href="#">Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado.</a>
Propuestas de reforma fiscal	Alianza Justicia Fiscal (2024). <a href="#">HACIA UNA REFORMA FISCAL PROGRESIVA: 12 propuestas para proteger los derechos humanos, reducir las desigualdades y lograr un desarrollo sostenible.</a>
Estrategias de comunicación	Oxfam (2020). El poder de las narrativas y la acción colectiva.
Resumen sucinto (marco teórico & legal, datos, acciones fundamentales)	Garfias, M. & Vasil'eva, J. (2020). 24/7 - De la reflexión a la acción, por un México que cuida. Fundación Friedrich-Ebert.

**104** Mexico Evalua (2023). 10 puntos clave del Paquete Económico 2024.

**105** *ibid.*

**106** México Evalúa (2024). *Hacia una reforma de la Hacienda Pública en el sexenio 2025-2030.* Manuscrito en preparación.

**107** OECD (2023). *Public spending on childcare and early education.*

**108** OECD (2020).

# Referencias

- Addati, L. et al. (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Organización Internacional del Trabajo (OIT). [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_737394/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang--es/index.htm)
- Aguirre, R. & Ferrari, F. (2014). La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 192. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36721-la-construccion-sistema-cuidados-uruguay-busca-consensos-proteccion-social-mas>
- Alianza Justicia Fiscal (2024). HACIA UNA REFORMA FISCAL PROGRESIVA: 12 propuestas para proteger los derechos humanos, reducir las desigualdades y lograr un desarrollo sostenible. <https://alianzajusticiafiscal.mx/wp-content/uploads/2024/03/Hacia-una-Reforma-Fiscal-Progresiva.pdf>
- Álvarez, J. & Ruane, C. (2019). Informality and Aggregate Productivity: The Case of Mexico. IMF Working Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/11/27/Informality-and-Aggregate-Productivity-The-Case-of-Mexico-48754>
- Aprueban en Jalisco ley que reconoce la labor de cuidadores. Quadratin Jalisco, 17/02/2024. <https://jalisco.quadratin.com.mx/principal/aprueban-en-jalisco-ley-que-reconoce-la-labor-de-cuidadores/>
- Bango, J. & Cossani, P. (2021). Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. CEPAL & ONU MUJERES. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47898-la-construccion-sistemas-integrales-cuidados-america-latina-caribe-elementos-su>
- Beltrán, T. (2024). Una nueva organización social del cuidado. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). <https://ciep.mx/wp-content/uploads/2024/01/Una-nueva-organizacion-social-del-cuidado.-Reconocer-reducir-y-redistribuir-los-cuidados..pdf>
- Busso, M. & Fonseca, D. (2015). Determinants of female labor force participation. In: Gasparini, L. & M. Marchionni (2015). Bridging Gender Gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America. CEDLAS, 199-260. <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/Bridging-gender-gaps-full-book.pdf>
- Calderon, G. (2014). The Effects of Child Care Provision in Mexico. Banco de México, Working Paper 2014-07. <https://www.banxico.org.mx/publications-and-press/banco-de-mexico-working-papers/%7B7D832060-28E6-FEB5-DB81-3F10617035C9%7D.pdf>



- Campos, M. (2021). Panorama general del ISR en México y áreas de mejora. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/09/potencialrecaudatorioisr.pdf>
- Campos, M. & Balam, X. (2019). En México tienes que nacer en la familia correcta. México Evalúa, 7/3/2019. <https://www.mexicoevalua.org/en-mexico-tienes-nacer-en-la-familia-correcta-2/>
- Campos, M. & Balam, X. (2021). El Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el PPEF 2022 es irrelevante. México Evalúa, 3/11/2021. <https://www.mexicoevalua.org/el-anexo-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres-en-el-ppef-2022-es-irrelevante/>
- Campos, M. & Cano, J. (2022). Gasto con perspectiva de género: inflado a inicios de año. México Evalúa, 8/6/2022. <https://www.mexicoevalua.org/gasto-con-perspectiva-de-genero-inflado-a-inicios-de-ano/>
- Campos, M. et al. (2019). Más lágrimas: el presupuesto 2020 para cuidado infantil. México Evalúa, 4/10/2019. <https://www.mexicoevalua.org/lagrimas-presupuesto-2020-cuidado-infantil/>
- Casar, J. I. (2019). Hacia una Reforma Fiscal para el crecimiento y la igualdad. México: Universidad Nacional Autónoma De México. <http://132.248.170.14/publicaciones/38/Reforma.pdf>
- Casique, I. & Castro, R. (2012). Retratos de la violencia contra las mujeres en México. Análisis de Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2011. INMUJERES. [http://web.inmujeres.gob.mx/transparencia/archivos/estudios\\_opiniones/cuadernos/ct35\\_3.pdf](http://web.inmujeres.gob.mx/transparencia/archivos/estudios_opiniones/cuadernos/ct35_3.pdf)
- Cedillo, E. (2024). Obligan a Congreso a legislar cuidados en CDMX. Luces del Siglo, 18/04/2024. <https://lucesdelsiglo.com/2024/04/18/obligan-a-congreso-a-legislar-cuidados-en-cdmx-cdmx/>
- CEEY (2022). Sistema nacional de cuidados. Una vía para igualdad de oportunidad y la movilidad social. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. <https://ceey.org.mx/sistema-nacional-de-cuidados-una-via-para-la-igualdad-de-oportunidades-y-la-movilidad-social/>
- CEPAL (2016). Trabajo no remunerado de las mujeres: Un aporte a la economía. Infografía. 29/11/2016. <https://oig.cepal.org/es/infografias/trabajo-no-remunerado-mujeres-un-aporte-la-economia>
- Coalición por el Derecho al Cuidado Digno y al Tiempo Propio de las Mujeres. Principios irrenunciables para un sistema integral de cuidados de carácter nacional en México. Citado en Garfias & Vasil'eva (2020)
- CONAPRED (2020). Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017. Prontuario de resultados. <https://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/encuesta-nacional-sobre-discriminacion-2017-prontuario-de-resultados/>
- Congreso de la Ciudad de México (2023). Analizan en conversatorio el sistema de cuidados en alcaldías. 31/10/2023. <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-analizan-conversatorio-sistema-cuidados-alcaldias-4877-3.html>
- Construyendo Soluciones (2024). Finanzas Públicas - Integrando bienestar social, crecimiento y estabilidad económica. <https://construyendosoluciones.mx/wp-content/uploads/2024/03/Cuadernillo-FINANZAS-PUBLICAS-Pliegos.pdf>
- Cuidemos, Banco de Tiempo.- Un programa del Municipio de San Pedro diseñado para aligerar tu carga. YouTube, 26/06/23. [https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=RY-jT-Medx4M&ab\\_channel=RedEnCom%C3%BA](https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=RY-jT-Medx4M&ab_channel=RedEnCom%C3%BA)

- Downes, R. & Scherie, N. (2020). Designing and Implementing Gender Budgeting. A path to action. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). <https://web.archive.org/2020-03-25/530516-designing-and-implementing-gender-budgeting-a-path-to-action.pdf>
- El Sistema Nacional de Cuidados: por qué urge su aprobación. Expansion Política, 09/04/2023. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/04/09/que-es-sistema-nacional-de-cuidados>
- Fabiani, B. et al. (2022). Funding Options for Long-Term Care Services in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/funding-options-long-term-care-services-latin-america-and-caribbean>
- Garfias, M. & Trevilla, D. (2019). Sistema integral de cuidados ¿Por qué, para qué, para quién y cómo?. Red de Cuidados en México. <http://www.redcuidadosmx.org/wp-content/uploads/2020/04/Por-qu%C3%A9-un-Sistema-de-cuidados-para-la-CDMX.pdf>
- Garfias, M. & Vasil'eva, J. (2020). 24/7 - De la reflexión a la acción, por un México que cuida. Fundación Friedrich-Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17157.pdf>
- GENDERS (2023). ¿En dónde estamos y hacia dónde ir con la legislación para garantizar el derecho al cuidado? [no publicado]
- Gobierno de Jalisco (2024). Los gobiernos de Jalisco y Zapopan, junto con el Congreso local firmaron la adhesión a la Alianza Global por los Cuidados. <https://www.jalisco.gob.mx/prensa/noticias/159363>
- Gobierno de México (2023). Trabajadores Domésticos. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/occupation/trabajadores-domesticos-9611?redirect=true>
- Gobierno de Monterrey (2023). Instala Monterrey Comité Directivo para el Sistema Municipal de Cuidados. 8/12/2023. <https://www.monterrey.gob.mx/noticia/instala-monterrey-comite-para-el-sistema-de-cuidados>
- Gobierno de Monterrey (2024). Dictamen respecto a la Consulta Ciudadana Pública para la Expedición del Reglamento del Sistema Municipal de Cuidados de Monterrey, y Reforma a diversos artículos del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey. 16/01/2024. [https://www.monterrey.gob.mx/pdf/dictamenes\\_cabildo/2024/CONSULTA\\_CIUADADANA\\_PUBLICA\\_PARA\\_LA\\_EXPEDICION\\_DE\\_REGLAMENTO.pdf](https://www.monterrey.gob.mx/pdf/dictamenes_cabildo/2024/CONSULTA_CIUADADANA_PUBLICA_PARA_LA_EXPEDICION_DE_REGLAMENTO.pdf)
- Gobierno de San Pedro. <https://sanpedro.gob.mx/bancodetiempo>
- Gobierno de Uruguay (2020). La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay - Memoria quinquenal 2015-2020. <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/memoria-quinquenal-2015-2020>
- Gonzalez-Gonzalez, C. et al. (2019). Simulaciones del costo de un sistema de apoyo para los adultos mayores en situación de dependencia en México. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/simulaciones-del-costo-de-un-sistema-de-apoyo-para-los-adultos-mayores-en-situacion-de-dependencia>
- Guzmán, K. (2022). Las desigualdades laborales que la pandemia perpetuó. México, ¿Como Vamos?, 10/10/2022. <https://mexicocomovamos.mx/escuela-de-economia/mercado-laboral/2022/10/las-desigualdades-laborales-que-la-pandemia-perpetuo/>
- Heilman, B. et al. (2019). The Cost of the Man Box: A study on the economic impacts of harmful masculine stereotypes in Mexico. Promundo-US & Unilever. <https://www.equimundo.org/resources/the-cost-of-the-man-box-a-study-on-the-economic-impacts-of-harmful-masculine-stereotypes-in-mexico/>



- INEGI (2023). Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022: Principales Resultados. <https://www.inegi.org.mx/programas/enasic/2022/>
- INEGI (2023a). Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México, 2022. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSTNRHM/CSTNRHM2022.pdf>
- INMUJERES (2021). Las mujeres en situación de pobreza. Desigualdad Año 7, Boletín 7, julio 2021. [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/BA7N07-2%20FINAL.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA7N07-2%20FINAL.pdf)
- INMUJERES & ONU MUJERES (2018). Bases para una estrategia nacional de cuidados. <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2019/BASES%20PARA%20UNA%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20CUIDADOS%202018%20web1.pdf>
- Juárez, B. (2023). Los 4 pilares para construir un buen sistema nacional de cuidados en México. El Economista, 16/05/2023. <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Los-4-pilares-para-construir-un-buen-sistema-nacional-de-cuidados-en-Mexico-20230316-0012.html>
- Kaplan, D. & Piras, C. (2019). Brechas en el mercado laboral mexicano: comparaciones internacionales y recomendaciones de política pública. Revista de Economía Mexicana, Inter-American Development Bank. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/04/04DavidKaplan-Claudia%20Piras.pdf>
- Krozer, A. & Aparicio, R. (2020). Agenda para un bienestar trascendental en México. Fundación Friedrich-Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/16887-20201201.pdf>
- Larios, A. & Méndez Santolaria, N. (2024). Tributación feminista: los casos de Argentina y México. Fundar, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/03/Tributacion-Feminista-Los-Casos-de-Argentina-y-Mexico.pdf>
- Levy, S. (2019). Una prosperidad compartida: transformando la seguridad social en México para crecer con equidad. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/una-prosperidad-compartida-transformando-la-seguridad-social-en-mexico-para-crecer-con-equidad>
- Levy, S. & Cruces, G. (2021). Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America. UNDP LAC Working Paper No. 24. <https://www.undp.org/latin-america/publications/time-new-course-essay-social-protection-and-growth-latin-america-0>
- MACU: <https://mapadecuidados.inmujeres.gob.mx/>
- Medellín, N. (2020). Cost Simulation Tool for Long-Term Care Systems: An application to Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/cost-simulation-tool-long-term-care-systems-application-latin-america-and-caribbean>
- México, ¿Como Vamos? (2023). Mercado laboral y brechas de género. <https://mexicocomovamos.mx/mercado-laboral-y-genero/>
- México, ¿Como Vamos? (2024). PIB al cierre de 2023: estancamiento en medio de una recuperación incompleta. <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2024/02/pib-al-cierre-de-2023/>

- México Evalúa (2021). Las mujeres en la economía: de este tamaño es la brecha. 4/3/2021. <https://www.mexicoevalua.org/las-mujeres-en-la-economia-de-este-tamano-es-la-brecha/>
- México Evalúa (2021b). Ingresos vehiculares y tenencia: hacia el fortalecimiento de la independencia fiscal local. <https://www.mexicoevalua.org/ingresos-vehiculares-y-tenencia-hacia-el-fortalecimiento-de-la-independencia-fiscal-local/>
- México Evalúa (2022). Tras la fachada del Anexo 13, los programas para mujeres han perdido peso. 7/11/2022. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/2022/11/07/tras-la-fachada-del-anexo-13-los-programas-para-mujeres-han-perdido-peso/>
- México Evalúa (2023). 10 puntos clave del Paquete Económico 2024. <https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/PAQUETE-ECONOMICO2024-10PUNTOS.pdf>
- México Evalúa (2024). Hacia una reforma de la Hacienda Pública en el sexenio 2025-2030. Manuscrito en preparación.
- Mondragón Cervantes, M. & Villa Juárez, S. (2021). Gasto público para un Sistema Nacional de Cuidados. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP). <https://ciep.mx/wp-content/uploads/2021/08/Gasto-pu%CC%81blico-para-un-SNC.pdf>
- OEA & CIM (2022). Ley Modelo Interamericana de Cuidados. Organización de los Estados Americanos & Comisión Interamericana de Mujeres. <https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModelo-Cuidados-ES.pdf>
- OECD (2020). Spending on long-term care. 11/2020. <https://www.oecd.org/health/health-systems/Spending-on-long-term-care-Brief-November-2020.pdf>
- OECD (2023). Public spending on childcare and early education. 02/2023. [https://www.oecd.org/els/soc/PF3\\_1\\_Public\\_spending\\_on\\_childcare\\_and\\_early\\_education.pdf](https://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf)
- OIT (2011). C189 - Domestic Workers Convention. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C189](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189)
- ONU MUJERES (2014). Presupuestos con perspectiva de género en el nivel federal y estatal en México. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2014/09/presupuestos-con-perspectiva-de-genero>
- ONU MUJERES (2014a). Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2014/09/referentes-conceptuales-de-los-presupuestos-con-perspectiva-de-genero>
- ONU MUJERES (2014b). Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2014/09/experiencias-internacionales>
- ONU MUJERES & CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la repuesta y la recuperación. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>
- ONU MUJERES (2022). Metodología para la estimación de los costos e impactos económicos de la implementación de servicios de cuidados en América Latina y el Caribe. <https://mexico.unwomen.org/es/digital-library/publicaciones/2022/10/metodologia-para-la-estimacion-de-los-costos-e-impactos-economicos-de-la-implementacion-de-servicios-de-cuidados-en-america-latina-y-el-caribe>



- ONU MUJERES (2022a). A toolkit on paid and unpaid care work: From 3Rs to 5Rs. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2022/07/a-toolkit-on-paid-and-unpaid-care-work>
- ONU MUJERES, INMUJERES & CEPAL (2020). Costs, returns, and effects of a universal, free, and quality child care system in Mexico. [https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2021/twopager\\_pobinfantilENG.pdf](https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2021/twopager_pobinfantilENG.pdf)
- ONU MUJERES, INMUJERES & CEPAL (2020a). El cuidado de las personas adultas mayores en situación de dependencia en México.
- ONU MUJERES, INMUJERES & CEPAL (2020b). Costos, retornos y efectos de la extensión del tiempo escolar en la educación primaria en México. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/12/el-cuidado-de-las-personas-adultas-mayores-en-situacion-de-dependencia-en-mexico>
- Orozco, M. et al. (2022). Movilidad social, políticas de cuidados y protección social. Centro de Estudios Espinosa Yglesias & GENDERS. <https://ceey.org.mx/movilidad-social-politicas-de-cuidados-y-proteccion-social/>
- Oxfam (2020). El poder de las narrativas y la acción colectiva. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621020/bk-narrative-power-collective-action-part1-080720-es.pdf?sequence=4>
- Oxfam (2020). Tiempo para el cuidado. Nota de recomendaciones para México. <https://oxfam-mexico.org/tiempo-para-el-cuidado-nota-de-recomendaciones-para-mexico/>
- Padilla-Romo, M. & Cabrera-Hernández, F. (2018). Easing the Constraints of Motherhood: The Effects of All-Day Schools on Mother's Labor Supply. *Economic Inquiry*, Vol. 57 No.2, 890-909. <https://ideas.repec.org/a/bla/ecinqu/v57y-2019i2p890-909.html>
- Pérez de Sierra, I. (2020). El escenario actual de los cuidados en Uruguay: desafíos para la sostenibilidad de la política y la apuesta a la regulación del trabajo de cuidados. En: Torres Santana, A. (2020). Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política. Fundación Friedrich-Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/18037.pdf>
- Pérez Frago, L. (2020). Un diagnóstico de los servicios públicos de cuidado en México. Análisis demográfico, presupuestal y legislativo. Instituto Belisario Domínguez. [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4959/DIAG\\_CUID\\_FTO\\_v\\_13\\_ago\\_forrosFINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4959/DIAG_CUID_FTO_v_13_ago_forrosFINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Pérez Frago, L. et al. (2018). Diagnóstico de corresponsabilidad del Estado Mexicano en el trabajo de cuidado. Comisión Nacional de los Derechos Humanos & Equidad de Género. <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DCEMTC.pdf>
- Quinn, S. (2009). Gender budgeting: practical implementation. Council of Europe. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680599885>
- Saldívar, B. (2023): En México existen 58.3 millones de personas que necesitan de cuidados. *El Economista*, 03/10/2023. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/En-Mexico-existen-58.3-millones-de-personas-que-necesitan-de-cuidados-20231003-0040.html>
- Saldívar, B. (2023). Sistema Nacional de Cuidados costaría hasta 1.4% del PIB: Yorío. *El Economista*, 11/07/2023. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Sistema-Nacional-de-Cuidados-costaria-hasta-1.4-del-PIB-Yorio-20230711-0112.html>



- Scuro, L. et al. (2022). El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe. ONU MUJERES & CEPAL. [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/ES%20FinanciacionDeSistemasPoliticasyCuidado\\_WEB.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/ES%20FinanciacionDeSistemasPoliticasyCuidado_WEB.pdf)
- Statista (2023). Distribución porcentual de la población ocupada en México en 2023, por sector formal o informal. <https://es.statista.com/estadisticas/1339110/mexico-distribucion-de-los-trabajadores-en-mexico-por-trabajo-formal-o-informal/>
- Statista (2024). Informal employment as percentage of total employment in Mexico from 1st quarter 2015 to 3rd quarter 2023. <https://www.statista.com/statistics/1348707/share-employment-informal-sector-mexico/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2023). Amparo Directo 6/2023. [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/Mxgc-IsBTQ9SA1yhGUm-H/%22inter%20superior%20de%20la%20ni%20B1ez%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/Mxgc-IsBTQ9SA1yhGUm-H/%22inter%20superior%20de%20la%20ni%20B1ez%22)
- Torres Santana, A. (2020). Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política. Fundación Friedrich-Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/18037.pdf>
- Vélez Martínez, D. & Colin Colin, A. (2020). Estudio sobre seguimiento al presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres y para garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Comisión Nacional de los Derechos Humanos & Equidad de Género. [https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio\\_Seguimiento\\_Presupuesto\\_CNDH\\_2015\\_2020.pdf](https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/Estudio_Seguimiento_Presupuesto_CNDH_2015_2020.pdf)
- Villa Sánchez, S. (2019). Las políticas de cuidados en México. ¿Quién cuida y cómo se cuida?. Fundación Friedrich-Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15303.pdf>
- World Bank (2020). La participación laboral de la mujer en México. Grupo Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/753451607401938953/pdf/La-Participacion-Laboral-de-la-Mujer-en-Mexico.pdf>
- Zúñiga Martínez, M. (2023). Lanza el programa 'Monterrey me Cuida'. Reporte Indigo, 22/03/2023. <https://www.reporteindigo.com/reporte/lanzan-el-programa-monterrey-me-cuida/>



**POLÍTICAS PÚBLICAS A LA MEDIDA** es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

**Mariana Campos**

Directora de México Evalúa

**Eréndira Avendaño**

Subdirectora de operaciones

**Jorge Cano**

Coordinador del Programa de Gasto Público

**Chrístel Rosales****Susana Camacho**

Coordinadoras del Programa de Justicia

**Ana Lilia Moreno**

Coordinadora del Programa de regulación y Competencia

**Armando Vargas**

Coordinador del Programa de Seguridad

**Marco Fernández**

Coordinador del Programa de Anticorrupción y Educación

**Felipe Soto**

Coordinador editorial

**Miguel Cedillo**

Editor gráfico

**Priscila García**

Comunicación

**Mariana Villalobos, Kenia Chávez y Cinthia Galán**

Equipo de comunicación

**Ixchel Cisneros**

Líder de proyecto

**Galia García-Palafox**

Editora

**Michelle Acosta**

Diseño

**Viridiana Ramírez**

Redes sociales



**Queremos agradecer a los autores de los cuadernos:**

Paola Berenzon, David Blanc, Alejandra Hernández, Laurence Pantin, Marey Silva, Ramiro Suárez, Friederike Strub.

**También extendemos nuestra gratitud a quienes en su momento aportaron su trabajo y conocimiento en apoyo a este proyecto:**

Adriana Aguilar, Jorge Carbajal, Elsy Cortes, Pablo García, Céline González, Noemí Herrera, Sandra Ley, Viviana Patiño, Alberto Pérez, Roberto de la Rosa, Carlos Vázquez.

**Esta serie de cuadernos es una muestra del trabajo que México Evalúa ha impulsado durante sus primeros quince años examinando y proponiendo políticas públicas para un México mejor.**

Agradecemos a los donantes que nos han acompañado a lo largo de este camino, y especialmente a quienes han apoyado el trabajo que presentamos en esta serie. Entre ellos: la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación William y Flora Hewlett, la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro Internacional para la Empresa Privada, La Iniciativa Climática de México, Atlas Network, y la Fundación Friedrich Naumann. En específico, la publicación de esta serie fue posible gracias al apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés).

México Evalúa acepta financiamiento de instituciones que respetan su autonomía intelectual y comulgan con su agenda. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de sus financiadores.

Todos los derechos reservados.



[mexicoevalua.org](http://mexicoevalua.org)