

SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

Una vía para la igualdad de oportunidades y la movilidad social



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

Nota de
Política Pública

01 · 2022

SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS

■ Una vía para la igualdad
de oportunidades y la
movilidad social



Centro de Estudios®
Espinosa Yglesias
PROMOVEMOS LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES

CONSEJO DIRECTIVO CEEY

Amparo Espinosa Rugarcía

Presidenta

Amparo Serrano Espinosa

Vicepresidenta

Julio Serrano Espinosa

Secretario

Manuel Serrano Espinosa

Tesorero

Roberto Vélez Grajales

Director Ejecutivo

Revisión editorial

Sara E. García Peláez Cruz

Diseño editorial

Rubén Escobedo

CEEY Editorial

© Centro de Estudios Espinosa Yglesias A. C.

Abasolo 152, Col. Del Carmen, Coyoacán,

Ciudad de México, C.P. 04100

Impreso en México

Citación recomendada:

CEEY (2022) «Sistema Nacional de Cuidados: una vía para la igualdad de oportunidades y la movilidad social». Nota de política pública CEEY no. 1, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

SISTEMA NACIONAL DE CUIDADOS: UNA VÍA PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA MOVILIDAD SOCIAL¹

1. Introducción

La ausencia de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC) incrementa la desigualdad de oportunidades en México, lo que provoca un costo social generalizado y limita la movilidad social. Lo anterior afecta, en especial, a quienes dan y reciben cuidados en todas sus formas —infantes y adolescentes, personas enfermas o con alguna discapacidad, adultas mayores, indirectos, entre otros—. Con respecto a las personas cuidadoras, el mayor costo se concentra en las mujeres debido a los roles asignados socialmente y a la ausencia de programas y servicios de cuidado. Por esta razón, son ellas quienes enfrentan grandes limitaciones en el uso de su tiempo, lo que a su vez impide la inserción plena en los ámbitos educativo, laboral, social y político. También restringe su acceso a la seguridad social y sus posibilidades de acumulación de bienes y patrimonio. Así, cuando llegan al momento del retiro, la mayoría no cuenta con pensión ni con mecanismos de protección.²

Reconocer que las sociedades requieren cuidados y que las personas cuidadoras están fuera de los esquemas de seguridad y protección social es crucial para reducir las desigualdades y promover la movilidad social. El reconocimiento de la sociedad es fundamental, pues las normas sociales permean las decisiones institucionales y la asignación de recursos, por lo tanto, determinan la distribución de las actividades de cuidados entre la población y las instituciones del Estado.

La organización del cuidado es un asunto de género porque afecta desproporcionadamente el bienestar y posibilidades de movilidad social de las mujeres. Sin embargo, va más allá, porque las relaciones que se establecen en el cuidado conectan los derechos de quienes los dan, y quienes los reciben, la sociedad y el entorno de manera interdepen-

1. Esta nota fue redactada con base en el estudio «Movilidad social, políticas de cuidados y protección social» de Mónica Orozco, Rocío Espinosa, Claudia Fonseca, Melanie Marchant y Roberto Vélez-Grajales. Disponible en: <https://ceey.org.mx/movilidad-social-politicas-de-cuidados-y-proteccion-social>

2. Folbre 2006, 2018; Kabeer 1999, 2018, y OCDE 2021.

diente. El cuidado es un tema de carácter público que incide sobre el conjunto del bienestar y la movilidad social.³

2. Diagnóstico

El análisis de la Encuesta ESRU de Movilidad Social en México (ESRU-EMOVI) del Centro de Estudios Espinosa Yglesias arroja evidencia que muestra la importancia de contar con un sistema de protección social renovado que incluya políticas, programas y acciones articuladas en un SNC.

La desigualdad de oportunidades y el peso de la protección social

Para impulsar la movilidad social se requiere de igualdad de oportunidades. Sin embargo, en México, del total de la desigualdad observada, prácticamente la mitad se debe a factores fuera del control de las personas. El peso de la protección social en la composición de la desigualdad de oportunidades alcanza el 11 % a nivel nacional,⁴ mientras que para la población en la parte más baja de la escalera social, este porcentaje alcanza el 38 % (Gráfica 1). Es decir, la protección social juega un papel determinante en las oportunidades que tienen las personas, especialmente las que provienen de los hogares más desaventajados. Su importancia también muestra diferencias regionales marcadas. El sur y el norte-occidente son las regiones en las que pesa más (16 %) en comparación con un 4 % en la región norte.⁵

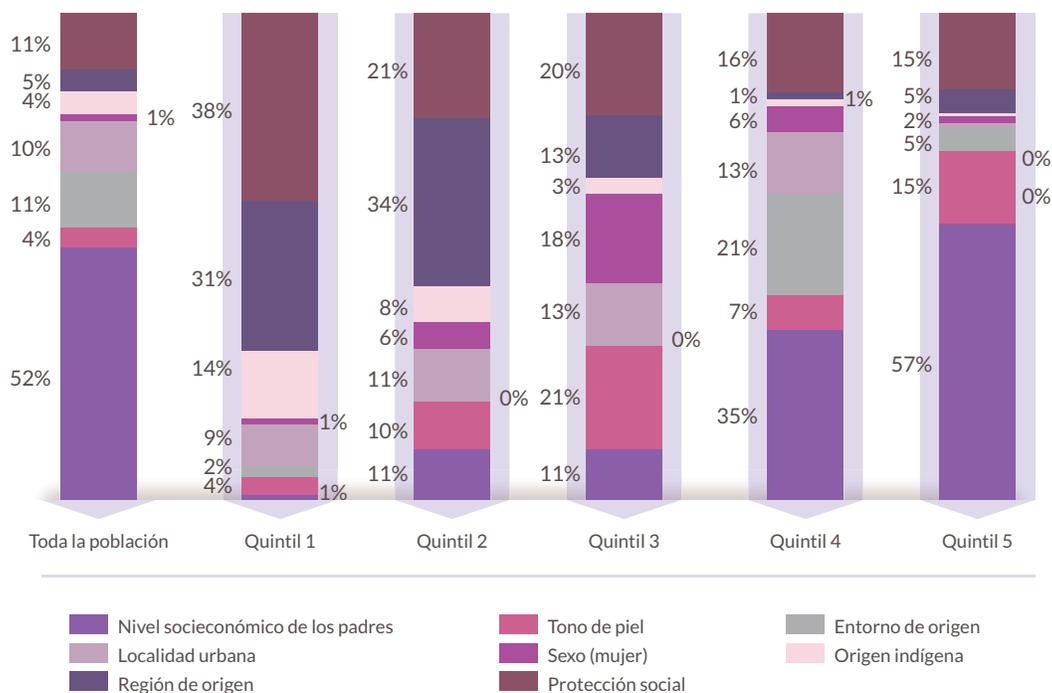
3. Cámara de Diputados 2020, Fraga 2018, Garfías y Vasil'eva 2020, RDCMX y OXFAM 2021, Ríos Cázares y López Moreno (S/F), Orozco et al. 2021.

4. En la medición de protección social se considera el acceso a servicios de cuidado infantil, servicios para personas con discapacidad y adultos mayores, y cobertura de seguridad social. Esta última se mide con las pensiones de los padres.

5. La región sur está conformada por: Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La región norte-occidente está conformada por: Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit, Durango y Zacatecas. La región norte está conformada por: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

GRÁFICA 1

Factores determinantes de la desigualdad de oportunidades según el quintil socioeconómico del hogar de origen



Fuente: Orozco et al. (2022) con datos de la ESRU-EMOVI 2017 y DENUE 2017.

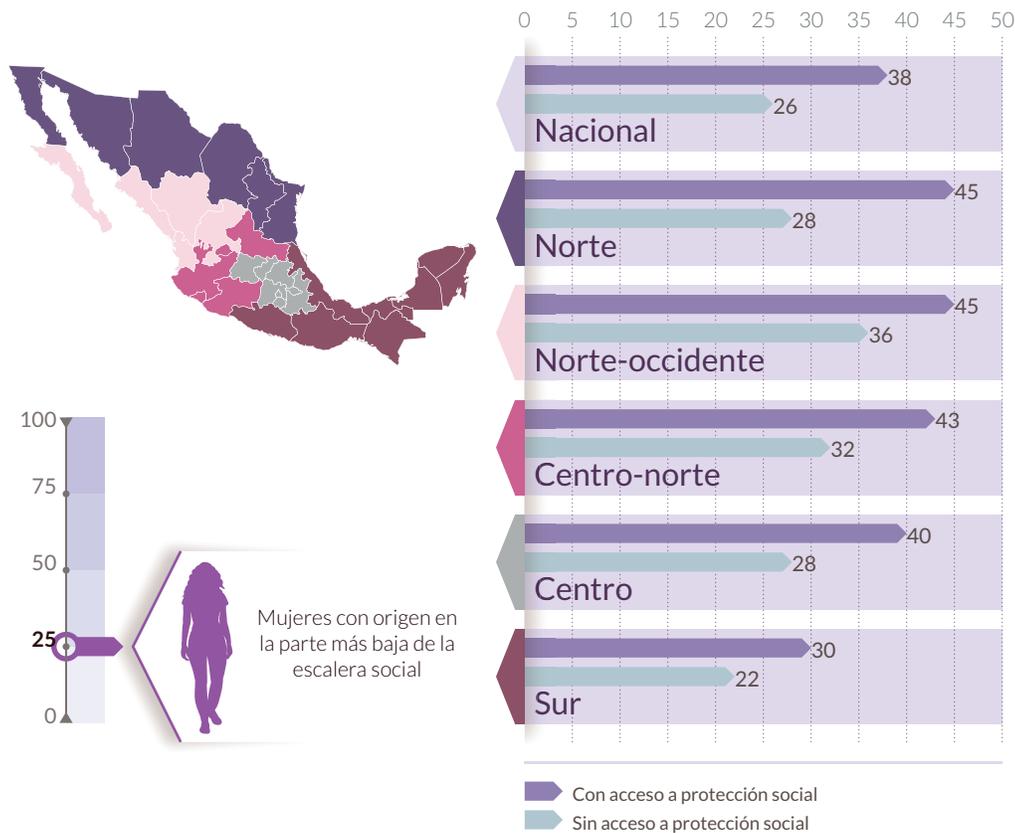
La variable de «Protección social» considera el acceso a servicios de cuidado (para infancias, personas enfermas, con discapacidad y adultas mayores) y pensión de los padres.

Las opciones de movilidad social sin protección social

El tamaño de la desigualdad de oportunidades y el peso de la protección social en ella se traduce en opciones de movilidad social del todo distintas. En el caso particular de las mujeres, quienes experimentan una barrera añadida por la desigualdad de género, las diferencias resultan más marcadas. Esta condición se profundiza con quienes provienen de hogares en los que sus padres no contaban con acceso a la protección social. En particular, las mujeres con origen en la parte baja de la escalera social (posición 25 de 100) que tuvieron padres sin acceso a esquemas de protección social a lo largo de la vida, escalaron menos posiciones (llegaron a la posición 26) que aquellas con padres que sí tuvieron acceso (llegaron a la posición 38).

GRÁFICA 2

Posición socioeconómica que alcanzaron las mujeres que provienen de los hogares con menor nivel socioeconómico (origen en el percentil 25) según su acceso a esquemas de protección social



Fuente: Orozco et al. (2022) con datos de la ESRU-EMOVI 2017 y DENEU 2017.

Escala socioeconómica 0 a 100.

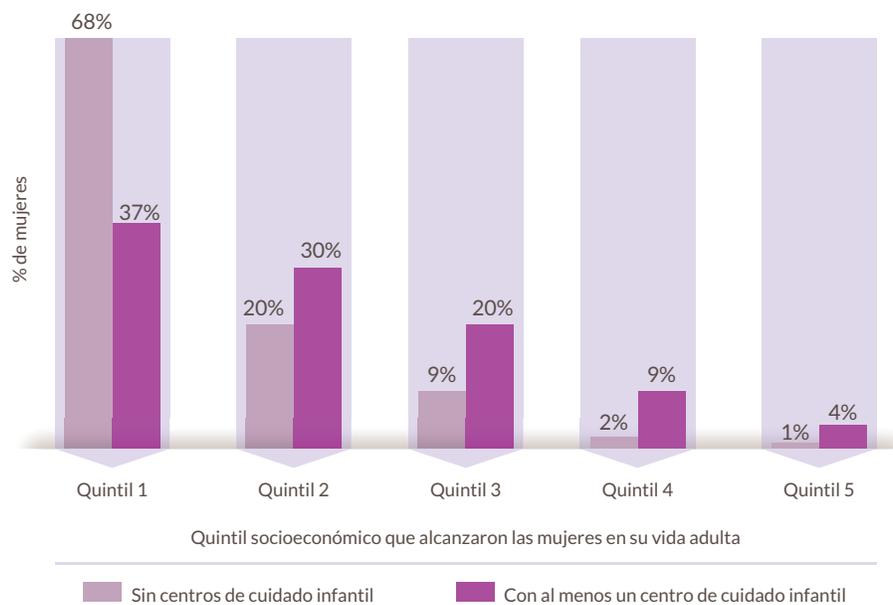
La variable de «Protección social» considera el acceso a servicios de cuidado (para infancias, personas enfermas, con discapacidad y adultos mayores) y pensión de los padres.

Los cuidados y las opciones de movilidad social

El SNC resulta clave en la construcción de un sistema de protección social que se convierta en un motor de movilidad social. Al comparar entornos que cuentan o no con servicios de cuidado infantil, se observa que entre las mujeres cuyo origen se encuentra en la parte más baja de la escalera social, solo 32 % supera su condición socioeconómica cuando su localidad no cuenta con servicios de cuidado. En cambio, en los lugares en donde sí los hay, un 63 % de las mujeres en la misma condición lo logra.

GRÁFICA 3

Movilidad socioeconómica de las mujeres que provienen de los hogares más pobres (origen en el quintil 1) según la presencia de centros de cuidado infantil



Fuente: Orozco et al. (2022) con datos de la ESRU-EMOVI 2017 y DENEU 2017.

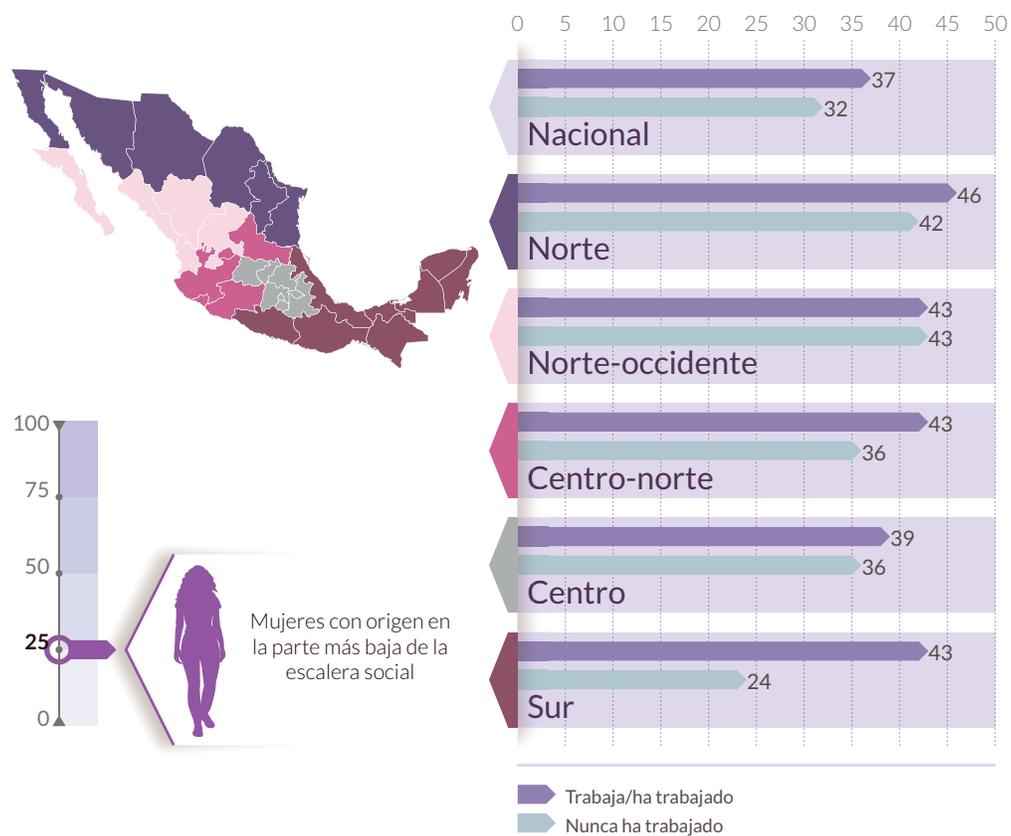
La participación laboral y la movilidad social

Una implicación de la carga diferenciada en las tareas de cuidado es la participación laboral y lo que implica en términos de posibilidades de movilidad social. En ese sentido, se observa que, a nivel nacional, las mujeres con origen en la parte más baja de la escalera social (posición 25 de 100) que no participan, o no han participado en el mercado laboral, en promedio, alcanzan una posición más baja que las que sí han participado (posición 32 frente a 37). Además, cabe resaltar la diferencia observada en la región sur del país, donde las mujeres que no han participado en el mercado laboral experimentan un

retroceso con relación a su posición de origen. Las que sí lo han hecho, logran un avance significativamente mayor al nacional (posición 24 frente a 43).

GRÁFICA 4

Posición socioeconómica que alcanzaron las mujeres que provienen de los hogares con menor nivel socioeconómico (origen en el percentil 25) según su condición de trabajo remunerado



Fuente: Orozco et al. (2022) con datos de la ESRU-EMOVI 2017. Escala socioeconómica de 0 a 100.

3. Beneficios de un Sistema Nacional de Cuidados

Las políticas de cuidados son políticas multipropósito que, articuladas en un SNC, pueden tener efectos sobre la movilidad social ascendente, en especial, de quienes dan y reciben cuidados –infancias, personas enfermas o con alguna discapacidad, adultas mayores, prioritariamente– (ver Diagrama 1):

- a. Crean oportunidades de desarrollo y bienestar infantil.⁶
- b. Generan bienestar para otras personas que requieren cuidados.
- c. Reducen la exposición a la violencia familiar y de género, y pueden frenar sus consecuencias sobre las niñas.⁷
- d. Facilitan las oportunidades de elección para las mujeres cuidadoras –en los espacios educativo, laboral, social y político–, al reducir la sobrecarga de trabajo no remunerado.
- e. Promueven la autonomía, el empoderamiento y las posibilidades de las mujeres de vivir libres de violencia.
- f. Propician mejores oportunidades para las personas –en su mayoría mujeres– que laboran de forma remunerada dentro de la *Economía del Cuidado*.

6. Evans et al. 2021, Heckman et al. 2009, Behrman 2019, Attanasio et al. 2021, Straus y Paschal 2009.

7. Unicef 2017, Lansford y Deater 2012.

DIAGRAMA 1

Problemática, políticas de cuidados y sus efectos potenciales en la movilidad social



Fuente: Elaboración propia

4. Propuesta de política pública

Para consensuar la composición del SNC se requiere identificar necesidades, vías para reducir las desigualdades y priorizar acciones, políticas, programas y servicios estratégicos que se deben fortalecer o crear. Entre otras, resulta indispensable contar con una agenda transversal de generación de información estadística y profundizar en el estudio de la *Economía del Cuidado*.

Proponemos cinco vertientes de acción:

1. Marco legal del derecho al cuidado

Aprobar la reforma constitucional para garantizar el derecho al cuidado y al tiempo propio. Analizar las propuestas de Ley del SNC para su aprobación y detonar las adecuaciones a otras legislaciones y normatividad, así como un plan estratégico de implementación del SNC.

2. Servicios en establecimientos

Ampliar la oferta de servicios de cuidados (centros de atención infantil, escuelas de horarios ampliados, atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores), con base en necesidades de infraestructura y de formación de recursos humanos.

3. Servicios domiciliarios

Facilitar la prestación de servicios domiciliarios para el cuidado directo e indirecto, incluidos los servicios de trabajadoras remuneradas del hogar, de salud y rehabilitación, entre otros, para mejorar las condiciones de aseguramiento y remuneración de las y los trabajadores del cuidado.

4. Corresponsabilidad

Propiciar la distribución del cuidado entre mujeres y hombres, las familias, la sociedad, el mercado de servicios que forman parte de la *Economía del Cuidado* y el mercado laboral y, en especial, las instituciones del Estado. Estas últimas deben generar las condiciones y los sistemas de información para la planeación y monitoreo de acciones hacia la construcción del SNC.

5. Gasto social y gasto fiscal

Incentivar la ampliación de la oferta de cuidados y el acceso de todas las personas sin importar su posición socioeconómica. Se deben utilizar herramientas de gasto social y gasto fiscal para detonar el crecimiento del sector de la *Economía del Cuidado*.

Bibliografía

Documento base:

Orozco, Mónica, Rocío Espinosa, Claudia Fonseca, Melanie Marchant y Roberto Vélez-Grajales (2022). «Movilidad social, políticas de cuidados y protección social». Documento de trabajo CEEY no. 1, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

Apps, P. y R. Rees (2009) *Public Economics and the Household*. Cambridge: Cambridge University Press.

Apps, P., J. Kabátek, R. Rees y A. Van Soest (2012) «Labour Supply Heterogeneity and Demand for Child Care of Mothers with Young Children». Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement.

Arceo-Gómez, Eva O. y Raymundo M. Campos-Vázquez (2014) «Evolución de la brecha salarial de género en México». *El trimestre económico*, 81(323), pp. 619-653.

Attanasio, O., C. Meghir y S. Cattan (2021) «Early Childhood Development, Human Capital and Poverty». *Annual Reviews of Economics*, doi: <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-092821-053234>

Behrman, J. R. (2019) «Human capital and social mobility in low-and middle-income countries». *wider Working Paper*, no. 2019/85.

Calderón, G. (2014) «The Effects of Child Care Provision in México». Banco de México Documentos de Investigación, no. 2014-07. Recuperado el 30 de enero de 2020 de: <https://anterior.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B1F1E7932-B490-D0D5-B293-F499D9C-690F0%7D.pdf>

Cámara de Diputados (2020) «Dictámenes a discusión de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sistema nacional de cuidados». En *Gaceta Parlamentaria*, año XXIV, número 5654-V. Disponible en <https://bit.ly/2V4KANL>. Consultado el 13 de enero de 2022.

Cámara de Diputados (2021) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3. Reforma Constitucional 15-05-2019. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. Consultado el 13 de enero de 2022.

Evans, K., P. Jakiela y H. Knauer (2021) «The impact of Early Childhood Intervention on Mothers». *Science*, 372(6544), pp. 794-796, doi: 10.1126/science.abg0132.

Ferrant, G., L. M. Pesando y K. Nowacka (2014). *Unpaid Care Work: The Missing Link in the Analysis of Gender Gaps in Labour Outcomes*. Boulogne Billancourt: OECD Development Center.

Folbre, N. (2006) «Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy». *Journal of Human Development*, 7(2), pp. 183-199.

Fraga, Cecilia (2018) *Cuidados y desigualdades en México: una lectura conceptual*. México: OXFAM.

____ (2018) *Developing Care: Recent Research on the Care Economy and Economic Development*. Canadá: International Development Research Centre.

Gammage, S. y M. Orozco (2008) «El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México». Serie Estudios y Perspectivas, no. 103, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Garfias, M. y J. Vasil'eva (2020) «De la reflexión a la acción, por un México que cuida». 24/7, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Grossbard-Shechtman, Shoshana (2005) «A Model of Labour Supply, Household Production and Marriage». En Tran Van Hoa, *Advances in Household Economics, Consumer Behaviour and Economic Policy*. Londres: Ashgate Publishing.

- Heckman, J., S. Moon, R. Pinto, P. Savelyev y A. Yavitz (2009) «The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program». *Journal of Public Economics*, 94 (1-2), pp. 114-128.
- Iniciativa de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2021) «Proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan los artículos 25 y 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a fin de garantizar el destino de recursos para hacer efectivo el Sistema Nacional de Cuidados». En Gaceta Parlamentaria, año XXIV, número 5788, Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/may/20210526.html#Iniciativa17>. Consultada el 13 de enero de 2022.
- INMUJERES y ONU Mujeres (2018) *Bases para una estrategia nacional de cuidados*. México: Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres.
- Kabeer, Naila (1999) «Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment». *Development and Change*, 30 (3), pp. 435-464.
- ____ (2018) *Gender, Livelihood Capabilities and Women's Economic Empowerment. Reviewing Evidence over the Life Course*. Londres: Gender and Adolescence: Global Evidence (GAGE).
- Lansford, Jennifer E. y Kirby Deater-Deckard (2012) «Childrearing Discipline and Violence in Developing Countries». *Child Development*, 83(1), pp. 62-75.
- OCDE (2021) How's Life in Latin America? Introduction and Key Findings. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) Disponible en https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2965f4fe-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/2965f4fe-en&csp_=3cb96636a693a42ecd0b1034502526c6&itemLGO=oecd&itemContentType=book#chapter-d1e626. Recuperado el 4 de noviembre de 2021.
- Orozco, M. (2018) «El trabajo, los cuidados y la pobreza». En M. Ferreira (Coord.) *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos y políticas públicas*. México: ONU Mujeres.
- Orozco, M. (2020) «Women's Economic Empowerment and Care Systems: A Geospatial Knowledge Framework». Centro Global de Excelencia en Estadísticas de Género. Ciudad de México: CEEG.
- Orozco, M., B. Beltrán y B. Straffon (2016) *Incorporación de la dimensión de género en la medición multidimensional de la pobreza*. México: ONU Mujeres e Instituto Nacional de las Mujeres.
- Peña-Parga, Ximena, Juan C. Cárdenas-Campo, Hugo Ñopo, Jorge L. Castañeda, Juan S. Muñoz y Camila Uribe (2013) *Mujer y movilidad social*. Bogotá: CEDE.
- RDCMX y OXFAM (2021) «Diccionario de los cuidados un enfoque universal e incluyente». Red de Cuidados de México y OXFAM, mimeo.
- Ríos-Cázares, Gabriela y Sergio López-Moreno (2017) «El Derecho al Cuidado como derecho complementario del Derecho a la Salud». Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- Senado de la República (2021) «Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados». Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2021-11-30-1/assets/documentos/Iniciativa_Morena_Sen.Micher-LGSNC.pdf. Consultado el 13 de enero de 2022.
- Straus, M. A. y M. J. Paschall (2009) «Corporal Punishment by Mothers and Development of Children's Cognitive Ability: A Longitudinal Study of Two Nationally Representative Age Cohorts». *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, 18(5), pp. 459-483.
- Talamas, Miguel A. (2021) «Grandmothers and the Gender Gap in the Mexican Labor Market» por publicarse en *Journal of Development Economics*.
- Unicef (2014) *Ocultos a plena luz: Un análisis estadístico de la violencia contra los niños*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).