

Las políticas familiares y de cuidado en México durante el siglo XXI, entre el familiarismo y el cuidado social

Family and Care Policies in Mexico during the 21st Century: Between Familyism and Social Care

DOI: 10.32870/eees.v32i94.7465

Carlos Barba Solano♦

Resumen

En este trabajo se analiza el desarrollo de las políticas familiares y de cuidado en México, destacando dos ciclos: el neoliberal (1997-2018) y el del gobierno de la “Cuarto Transformación” (2019-2024). En el primer ciclo las políticas se centraron en programas asistenciales, mientras que en el segundo se adoptó un enfoque más universalista y de derechos sociales. Se analiza, con un enfoque teórico basado en el “cuidado social”, hasta qué punto estas políticas han contribuido a la igualdad de género, la desfamiliarización y desfeminización del cuidado, encontrando resultados contrastantes y contraintuitivos en los dos períodos.

Palabras clave: cuidado social, políticas sociales, México.

Abstract

This paper analyzes the development of family and care policies in Mexico, highlighting two cycles: the neoliberal period (1997-2018) and that of the “Fourth Transformation” government (2019-2024). In the first cycle, policies focused on assistance programs, whereas in the second a more universalist, social-rights-based approach was adopted. Using a theoretical framework grounded in “social care”, the paper examines the extent to which these policies have contributed to gender equality, the defamiliarization and defeminization of care, finding contrasting and counterintuitive results across the two periods.

Keywords: social care, social policies, Mexico.

♦Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el ciesas. Profesor-investigador titular “C” en la Universidad de Guadalajara, adscrito al Departamento de Estudios Socio Urbanos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades; y profesor en el Doctorado en Ciencias Sociales de esa misma institución. Miembro del SNII, nivel III. ORCID: 0000-0001-5886-8564. Correo electrónico:  carlosbarba66@gmail.com 

Fecha de recepción: 19 de junio de 2025. Fecha de aceptación: 20 agosto de 2025.



Introducción

En este trabajo se analiza el desarrollo de políticas familiares y de cuidado en México en el contexto de la creciente demanda de cuidados y de un auge sin precedentes de la agenda de género y el cuidado social en América Latina durante los últimos 30 años, impulsada por avances conceptuales en políticas sociales, nuevos derechos en pro de la igualdad de género y por la consolidación de la agencia social feminista.

En México, históricamente el cuidado ha sido responsabilidad femenina, pero desde 1997 una serie de cambios estructurales y nuevas formas de activismo social han permitido la incorporación gradual de estos temas en la política pública.

El análisis que se realiza en este trabajo abarca dos ciclos de políticas: el primero (1997-2018) bajo gobiernos neoliberales, que implementaron programas familiaristas como transferencias monetarias condicionadas (TMC) y otros desfamiliaristas¹ como las estancias infantiles y las escuelas de tiempo completo; el segundo (2019-2024), durante el gobierno de la “Cuarta Transformación” (4T), en el cual se introdujeron programas más universalistas con un enfoque desmercantilizador² como las pensiones para adultos mayores y para personas con discapacidad.³

La selección de los programas e iniciativas analizados en este trabajo se basa en su relevancia en las políticas sociales mexicanas durante las etapas estudiadas y en su influencia en el desarrollo de políticas y derechos sociales que promuevan la igualdad de género y reduzcan la carga de cuidado asumida por las mujeres.

1. Los conceptos de familiarismo y desfamiliarización serán abordados más adelante.

2. Este concepto también será presentado más adelante.

3. En este periodo también destaca el reconocimiento del derecho al cuidado digno y la propuesta de un sistema nacional de cuidados.

En la primera etapa se analizarán tres programas de TMC: el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de 1997, el Programa Nacional de Desarrollo Humano “Oportunidades” de 2002 y el Programa de Inclusión Social “Prospera” de 2012, todos ellos continuadores de una larga inercia familiarista. También se revisarán el Programa de Estancias Infantiles y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, ambos de 2007, que buscaban aumentar las responsabilidades públicas en cuidado y educación para abrir oportunidades laborales y educativas a las madres.

En el contexto de la 4T, se revisarán dos programas establecidos en 2019: la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM) y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPDP), caracterizados por un enfoque desmercantilizador y orientado por un paradigma universalista y de derechos sociales.

Con este trabajo se propone revisar estas políticas y responder tres preguntas: ¿si dichas políticas y derechos han logrado situar el cuidado como eje importante de la política social en México? ¿Si han avanzado en los procesos de desfamiliarización y desfeminización del cuidado? Y ¿cuál es su impacto en el avance de la igualdad de género y en la reducción de la carga de cuidado sobre las mujeres?

El artículo está estructurado en varias secciones. En las dos primeras se presentan la perspectiva teórica y la estrategia metodológica de este trabajo. Las dos siguientes son de carácter contextual, abordan la transformación de la estructura de riesgos sociales y el crecimiento de la demanda de cuidados en América Latina y el Caribe (ALC), así como el desarrollo de políticas familiares y de cuidado en esta región. A continuación inicia la discusión del caso mexicano, presentando algunos antecedentes históricos sobre la poderosa impronta del enfoque familiarista del cuidado en la política social de este país. En las dos secciones centrales de este trabajo se analizan las políticas familiares y desfa-



miliarizadoras de los gobiernos neoliberales mexicanos y las políticas desmercantilizadoras del gobierno de la “Cuarto Transformación” (4T). Finalmente, en las conclusiones se analiza empíricamente en qué medida continúan o se han reducido el familiarismo y la feminización de las labores de cuidado en México, qué tanto ha avanzado la conciliación de esas labores y el empleo femenino, para cerrar subrayando lo qué es razonable esperar en el futuro cercano.

Perspectiva teórica

En esta sección se presenta el concepto de cuidado social y otros conceptos teóricos necesarios para entender su relación con el bienestar social.

El cuidado social

El concepto de “cuidado social” ha sido objeto de debate político en distintos tipos de feminismo y debates académicos en disciplinas como la historia, la sociología, la economía y de las políticas del bienestar social.

En los años setenta y ochenta la economía feminista distinguió entre trabajo doméstico, que incluía la producción de bienes materiales para el mantenimiento físico de las personas, y el trabajo de cuidados, que se refiere a otras labores como la crianza de los hijos e hijas menores, el cuidado de las personas mayores o enfermas. Esta perspectiva hizo evidente que el trabajo de cuidados realizado en el ámbito de la vida cotidiana tenía un perfil fundamentalmente femenino, que tendía a ser invisibilizado y que era difícilmente compatible con la actividad laboral en el ámbito del mercado, lo que se expresaba en la idea de una doble carga para las mujeres⁴ (Carrasco, Borderías y Tornes, 2011: 31-33).

1 4. *Dual burden* (Oakley, 1972).

El concepto de “cuidado” (*care*) propuesto de manera temprana por Finch y Groves (1983), enfatizaba los sentimientos y emociones y se refería a una labor eminentemente femenina al margen del trabajo mercantilizado realizado por los hombres. Sin embargo, Torns (2008: 65 y 66), a partir de un enfoque de género, avanzó notablemente en este campo, criticando ese enfoque porque reducía el cuidado a un asunto de identidad femenina y lo alejaba de las políticas y las responsabilidades sociales del Estado.

Surgió así el concepto de “cuidado social”, que en el contexto de los países escandinavos se integraba al campo de las políticas sociales, como una alternativa a las políticas masculinistas del Estado de bienestar que resultaban inadecuadas para hacer frente a un conjunto de nuevas tendencias sociales,⁵ abogando por una mayor intervención del Estado para contrarrestar la división patriarcal del trabajo (Daly y Lewis, 2000; Torns, 2008).

La relación entre la organización social del cuidado y los régimenes de bienestar

El cuidado social se asocia con el de organización social del cuidado vinculada con la formulación de derechos y deberes ciudadanos con un enfoque de género y no sólo como atributos de los trabajadores formales masculinos. En ese sentido CEPAL (2018) señala que el derecho al cuidado que es reconocido por diversos instrumentos internacionales debe ser considerado como un derecho humano de carácter universal.

El término “organización social del cuidado”⁶ se refiere a la manera como se gestionan las tareas de cuidados e incluye

5. Entre las que destacan necesidades sociales derivadas del envejecimiento de la población, la transformación de la familia, la mayor presencia de las mujeres en el mundo del trabajo, que en conjunto generan una mayor demanda de cuidados, agudizada por la notable ausencia de los hombres en las tareas domésticas y de cuidados (Carrasco, Borderías y Torns, 2011: 36).

6. Que puede ser justa o injusta en términos de género.



al trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar, los servicios comunitarios, las políticas públicas y los servicios privados. Batthyány (2024) considera que las instituciones responsables del acceso al cuidado se articulan entre sí, esto se asemeja al ensamblaje de los tres pilares clave de los regímenes de bienestar: Estado, mercado y familia.

Faur (2014) utiliza el término “redes de cuidado” para enfatizar la interacción entre la organización doméstica del cuidado y la oferta de servicios públicos encaminada a transformar la tradicional división sexual del trabajo, a partir de un enfoque de derechos que promueva el acceso universal a servicios de calidad, la igualdad y la solidaridad entre generaciones y sectores de la sociedad.

Sin embargo, en América Latina y en México la organización social del cuidado ha tendido a ser desigual en distintos grados, dependiendo de las características particulares del “régimen de bienestar social” (RB) que prevalece en cada país.

De manera análoga a lo que ocurre en el caso de la *organización social del cuidado*, el bienestar social es producido y distribuido de manera combinada e interdependiente por los llamados “pilares del bienestar”, el Estado, el mercado y la familia,⁷ articulados con una lógica particular de política social. A las modalidades de acoplamiento entre estos pilares se les denomina “mix del bienestar”, dichas modalidades definen las características de los RB, de ellas depende la capacidad de esos pilares para enfrentar los riesgos sociales que afectan de manera desigual a diversos grupos sociales y son determinantes para producir y distribuir el bienestar (Esping-Andersen, 1990, 1999; Barba, 2007, 2021).

7. El mercado proporciona empleo, ingresos y acceso a servicios sociales. La familia, a través de la reciprocidad, combina ingresos y contribuye con trabajo no remunerado, particularmente a las labores de cuidado. Finalmente, el Estado ofrece un contrato social redistributivo para garantizar acceso a protección social, salud, educación y cuidado. Estos pilares son interdependientes y pueden compensar las fallas de los otros (Esping-Andersen, 2002).

Desmercantilización, desfamiliarización y desfeminización de los riesgos y cuidado sociales

La mayoría de los riesgos sociales ocurren con una “regularidad sociológica” y pueden clasificarse como riesgos de clase, género, raza, etnia, ciclo de vida e intergeneracionales. Los riesgos pueden ser absorbidos por la familia (familiarizados), asignados al mercado (mercantilizados) o gestionados por el Estado a través de procesos de desfamiliarización y desmercantilización en los que el Estado desempeña un rol crucial cuando los otros pilares fallan (Esping-Andersen, 2002; Barba, 2021).

La desmercantilización de los riesgos sociales supone que las personas mantengan un nivel de vida digno sin depender del mercado, gracias al acceso a derechos y garantías sociales públicas (Esping-Andersen, 1990, 1999; Barba, 2021).

La desfamiliarización y desfeminización implica que el Estado asume responsabilidades de cuidado tradicionalmente gestionadas por las mujeres, promoviendo su independencia y participación en el mercado laboral y protegiendo a poblaciones vulnerables como los niños, los adultos mayores, las personas enfermas o con discapacidades (Barba, 2021).

En América Latina estos procesos promovidos por políticas son recientes y han comenzado a implementarse en el siglo XXI (Sátryio y Midaglia, 2021).

Metodología

En este trabajo se analiza el contenido de las propuestas de políticas familiares y de cuidados en América Latina y en especial en México, dando cuenta de sus objetivos, alcances y limitaciones a partir del análisis de indicadores clave que revelan una nueva estructura de riesgos sociales y una mayor demanda de cuidados en América Latina, el Caribe y México.



Para América Latina se utiliza información de consultores de la CEPAL sobre la participación laboral femenina entre 1990 y 2022 (Gontero y Vezza, 2023), datos del Banco Mundial (2024), cifras de CEPAL sobre envejecimiento (2022) y datos de la OPS sobre enfermedades crónicas (2019).

En el caso de México, se analizan datos del INEGI sobre empleo (ENOE, 2021), cuidados (INEGI, 2022) y población (INEGI, 2024). Además, se examinan datos de CEPAL y UNICEF (2011) sobre cuidado infantil y licencias parentales, así como estudios sobre educación infantil en la región (Concha-Díaz *et al.*, 2019).

Para México, se estudian políticas con enfoque de género utilizando datos de INEGI (2001) y del Banco Mundial (2024). Se revisa bibliografía sobre transferencias monetarias condicionadas y documentos del Coneval (2017). También se analizan los programas de Estancias Infantiles y Escuelas de Tiempo Completo usando bibliografía secundaria.

Durante el gobierno de la 4T se emplean datos de CEPAL (2024), el *Diario Oficial de la Federación* (DOF, 2023) y documentos del Coneval (2020, 2021, 2022) sobre diversos programas sociales y cuidados.

Finalmente, se revisa la situación actual del cuidado social en México con encuestas como la ENESS, ECLOS, ENUT, ENASIC, y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020, junto con información de Conapo y Coneval (2021).

La estructura de riesgos sociales y en la demanda de cuidados en América Latina y el Caribe (ALC) y en México

Desde los años setenta, México y otros países de América Latina (ALC) experimentaron cambios demográficos significativos. A partir de los años ochenta en ambos casos se produjeron transformaciones económicas debido a la globalización de la producción y al surgimiento de diversos

tipos de capitalismo, interrelacionados tanto en el centro como en la periferia del capitalismo global.

En AL la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (isi) llegó a su fin, y muchas economías se reprimarizaron o adoptaron modelos de industrialización orientados al mercado externo, como ocurrió en el caso de México. Estos cambios afectaron premisas económicas y sociales fundamentales para la organización del bienestar social, que habían prevalecido hasta los años setenta. En particular:

1. El crecimiento económico dejó de ser el principal objetivo de la política económica.
2. La condición salarial perdió su papel central en el acceso a la seguridad social.
3. El modelo del hombre proveedor como figura central en la dinámica familiar se debilitó.

Los primeros dos cambios se reflejan en la precarización del empleo, el crecimiento de la informalidad laboral, la disminución de la cobertura de seguridad social y la pérdida de viabilidad financiera de los sistemas previsionales, lo que aumentó la pobreza y la vulnerabilidad social. El tercero se evidencia en la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, la crisis del modelo familiarista de cuidado, la debilidad de la estructura familiar y la desprotección de niños, adultos mayores y personas con discapacidad, tradicionalmente cuidados por mujeres.

Inercias y transformaciones estructurales en ALC y en México y su impacto en la demanda de cuidados

En América Latina y el Caribe (ALC) y en México, las inercias socioculturales y demográficas, junto con las transformaciones socioeconómicas, demandan el desarrollo de políticas de cuidado. Sin embargo, los trabajos de cuidado



no remunerados, principalmente realizados por mujeres, siguen siendo predominantes.

En ALC, en 2021 el 75.1% de las mujeres adultas no ocupadas se dedicaban al trabajo doméstico y de cuidados (Gontero y Vezza, 2023). En México, en 2022, las mujeres realizaban el 73.4% del trabajo no remunerado doméstico y de cuidado (INEGI, 2022a).

Tanto en ALC como en México el aumento en la participación laboral femenina, el envejecimiento de la población, el incremento de enfermedades crónicas y discapacitantes, una mayor longevidad de los adultos mayores y una importante presencia de población infantil⁸ elevaban la demanda de servicios de cuidado.

En ALC, la participación laboral femenina alcanzó el 53.9% en 2022 (Gontero y Vezza, 2023); en México, la participación laboral femenina llegó al 44.8% en 2019⁹ (INEGI, 2021). En ALC, el 13.4% de la población (88.6 millones) tenía más de 60 años (CEPAL, 2022) y en México el 14% (18 millones) (INEGI, 2022b). En ALC el 23% de la población tenía menos de 15 años en 2023 (Banco Mundial, 2024), mientras en México en 2020 el 30% de la población tenía menos de 17 años (INEGI, 2020).

Las enfermedades crónicas en ALC afectaron a 200 millones de personas en 2019, causando el 81% de las muertes (OPS, 2024). En México, las más comunes son úlceras, gastritis, hipertensión arterial, diabetes mellitus y obesidad (Secretaría de Salud, 2021) y 6.2 millones de personas tienen al menos una discapacidad en alguna de las actividades básicas de la vida diaria (ABVD), lo que representa el 5% de la población total (Gamble, 2024).

8. En ALC el 23% de la población tenía menos de 15 años en 2023 (Banco Mundial, 2024), mientras en México en 2020 el 30% de la población tenía menos de 17 años (INEGI, 2020).

9. Antes de la pandemia de covid-19.

La esperanza de vida en ALC pasó de 48.6 años en 1950 a 75.1 años en 2019 (CEPAL, 2022), y en México de 45.1 años para los hombres y 48.7 años para las mujeres en 1950, a 72.6 años y 78.4 años respectivamente en 2022 (INEGI, 2024).

Estas cifras reflejan la presión que enfrentan los gobiernos de la región y el mexicano para equilibrar las labores de cuidado y el trabajo femenino. No obstante, la agenda de desfamiliarización y desfeminización del cuidado ha avanzado muy lentamente.

Las políticas familiares y las políticas de cuidados en América Latina

Las políticas familiares (PF)

Las PF son clave en la agenda pública y abarcan programas y servicios diversos como la planificación familiar, el cuidado infantil, de adultos mayores, personas enfermas o con discapacidad, la adopción y los servicios domésticos. Esas políticas se caracterizan por ser fragmentadas, descoordinadas y, en ocasiones, por perseguir objetivos contradictorios (Zimmerman, 1995).

Las PF incluyen decisiones sobre el control de la natalidad, combate a la pobreza infantil, conciliación del trabajo femenino con la maternidad y cuidados de familiares vulnerables. Además, impactan la división sexual del trabajo y la distribución de tareas familiares (Zimmerman, 1995; Sátryio y Midaglia, 2021).

Las intervenciones pueden ser transferencias monetarias o de servicios, enfocadas tanto en familias vulnerables como en individuos, lo que las sitúa dentro de las políticas sociales más amplias. Algunas refuerzan el rol de la familia, especialmente de las mujeres, en el cuidado no remunerado, mientras otras buscan reducir esas cargas para facilitar su acceso al mercado laboral (Robilla, 2013).



Para comprender estas contradicciones se recurre a los conceptos de “familiarización” o “desfamiliarización”¹⁰ (Esping-Andersen, 1999, 2002; Martínez Franzoni, 2008). Según Sátryio y Midaglia (2021), la mayoría de las políticas refuerzan la responsabilidad de la familia y dejan en un segundo plano la del Estado.

Las políticas familiares y de cuidado en ALC

Según Batthyány (2024), en ALC los cuidados se han integrado de manera heterogénea en las agendas públicas, impulsadas por movimientos sociales y sectores académicos feministas, así como por la crisis de los sistemas de protección social ante el ascenso de una nueva estructura de riesgos.

En esta sección se analizan las políticas familiares y de cuidado en la región, identificando los principales tipos de estas políticas. Entre las primeras destacan las transferencias monetarias condicionadas; entre las segundas, las transferencias monetarias no condicionadas, las licencias por maternidad, paternidad o parentalidad, las pensiones no contributivas para adultos mayores y personas con discapacidad, y finalmente los servicios de cuidado y los sistemas de cuidado.

Las políticas familiares que responsabilizan del cuidado a las mujeres

LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS (TMC)

Las TMC tienen como objeto principal interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza, siguen el paradigma neoliberal focalizado. Estos programas varían considerablemente en generosidad y cobertura (Barba, 2019). Las TMC son de bajo costo y ofrecen beneficios bási-

10. Más adelante serán abordados con detenimiento.

cos, temporales, a poblaciones pobres o vulnerables para satisfacer necesidades sociales básicas, promoviendo su propia iniciativa y garantizando niveles básicos de consumo (Barba, 2003, 2007, 2019; Ocampo, 2008).

Su objetivo es interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de la inversión de las familias en el capital humano¹¹ de sus hijos, principalmente en tres rubros: educación, salud y alimentación. Se enfocan en niños y niñas, adolescentes y jóvenes de ambos sexos, pero ofrecen un trato privilegiando a las beneficiarias, para promover igualdad de género. La tabla 1 muestra el amplio proceso de expansión de esta clase de políticas en América Latina y la heterogeneidad de su cobertura.

*Tabla 1. Transferencias monetarias focalizadas
en América Latina, 1977-2019*

<i>Programa</i>	<i>Año de creación</i>	<i>País</i>	<i>% de cobertura de la población total en 2017²</i>
Progresas- Oportunidades- Prospera (PROP) ¹	1997, 2001, 2014 (1)	México	25.7
Bolsa Familia” (BF)	2003	Brasil	26.4
Bono de Desarrollo Humano (BDH)	2003	Ecuador	41.0
Chile Solidario (CHS)	2002	Chile	0.3
Plan Jefas y Jefes de Hogar Desempleados (PJJH)	2002	Argentina	21.0 (2011)
Red Solidaria (RS)	2005	El Salvador	9.0 (2010)
Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF)	2019	México	6.0 (2) (2022)

11. La noción de capital humano fue propuesta por Becker (1964), quien consideraba que es posible valorizar a los seres humanos mediante la inversión en educación, para que sean capaces de satisfacer sus necesidades y hacer frente a riesgos sociales aprovechando oportunidades brindadas por el mercado.

<i>Programa</i>	<i>Año de creación</i>	<i>País</i>	<i>% de cobertura de la población total en 2017¹</i>
Becas para el Bienestar Benito Juárez para la educación básica	2019	México	41.2 (2) (2022)

¹⁾ El programa ha cambiado de nombre en las tres fechas que se señalan en la segunda columna. En lo fundamental mantuvo la misma estructura, pero gradualmente se amplió a zonas urbanas y metropolitanas y fue incluyendo nuevos componentes.

²⁾ En el caso de Jóvenes Construyendo el Futuro y Becas para el Bienestar Benito Juárez para la educación básica el porcentaje de cobertura se calcula respecto a la población objetivo.

Fuente: elaboración propia a partir de Barba (2019, 2021, 2025) y Coneval, 2023a, 2023b).

Desde el punto de vista de la cobertura alcanzada por algunos de estos programas, pueden ser considerados como avances importantes en la reducción de la pobreza intergeneracional, pero su perspectiva continúa una larga inercia conservadora porque intentan influir en la conducta de las madres de familias pobres, imponiéndoles condicionalidades y responsabilidades respecto al acceso a los servicios educativos y de salud para sus hijos e hijas, lo que les confiere un carácter claramente familiarista (Valencia, 2008; Cunha e Ivo, 2019; Barba, 2021).

Tipos de políticas de cuidado

Según Sátryio y Midaglia (2021), las políticas de cuidado son más específicas que las políticas familiares y se dividen en tres tipos de políticas:

- *Las centradas en la intersección entre trabajo y familia.* Licencias de maternidad, paternidad, permisos parentales y flexibilidad horaria para garantizar derechos laborales durante tareas de cuidado.
- *Las que hacen frente a los riesgos del ciclo vital.* Transferencias monetarias no condicionadas y pensiones

- sociales,¹² así como deducciones tributarias para cubrir costos de cuidado infantil.
- *Las que buscan facilitar la conciliación entre trabajo y cuidado.* Servicios de atención y cuidado para aliviar a las madres de la carga de cuidados (Sátryio y Midaglia, 2021).

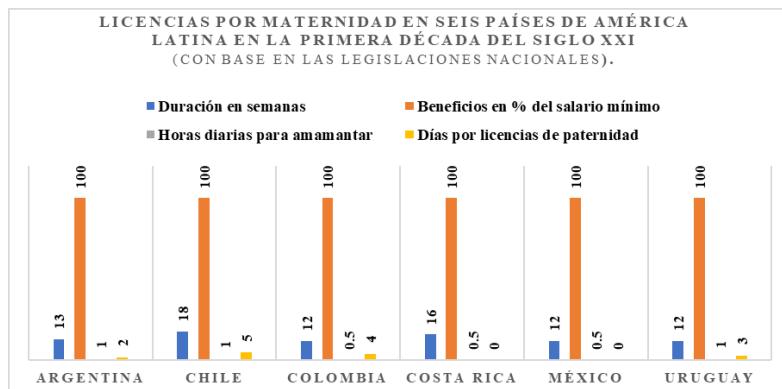
Políticas centradas en la intersección entre trabajo y familia

LICENCIAS POR MATERNIDAD, PATERNIDAD O PARENTALIDAD

Estas licencias buscan equilibrar responsabilidades productivas y reproductivas durante el embarazo, el nacimiento y el postparto y promueven la redistribución del trabajo en el hogar (Sátryio y Midaglia, 2021).

En la gráfica 1 se muestran algunas de las características de estas licencias en algunos de los países de la región con sistemas de protección más desarrollados.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL y UNICEF (2011: cuadros I y II).

12. Conocidas como “no contributivas”.



En ALC estas licencias son comunes en el ámbito del empleo formal, suelen ser financiadas por la seguridad social¹³ o por los empleadores y en general cubren el 100% del salario, aunque su duración es variable, pues mientras las licencias de maternidad implican varias semanas, las de paternidad varían entre dos y 14 días, lo que muestra la continuidad de un sesgo familiarista en su diseño (CEPAL y UNICEF, 2011).

Políticas que hacen frente a los riesgos del ciclo vital

LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONDICIONADAS

Las TMNC buscan también combatir la pobreza pero siguen un paradigma universal basado en derechos sociales. Ofrecen beneficios generosos a poblaciones vulnerables para mejorar su calidad de vida, garantizar acceso a la educación y reducir la desigualdad de género. Estos programas no son familiaristas y cuentan con mecanismos institucionales para reclamar derechos (CEPAL, 2022). Siguen el principio de “focalización dentro del universalismo” para evitar la discriminación y estigmatización de los menos privilegiados (Skocpol, 1995; Barba, 2019).

En la tabla 2 se da cuenta de su expansión y cobertura.

13. La seguridad social es la principal responsable del financiamiento de esta licencia, en promedio en 80% (CEPAL y UNICEF, 2011).

*Tabla 2. Transferencias monetarias
no condicionadas en América Latina*

<i>Programa</i>	<i>Año de creación</i>	<i>País</i>	<i>% de cobertura de la población total (2017)</i>
Plan de Equidad-Asignaciones Familiares no Contributivas (AFNC)	2008	Uruguay	10.9
Asignaciones Familiares por Hijo (AFH)	2010	Argentina	9.0
Becas para el Bienestar Benito Juárez para la educación media superior	2019	México	100.0 ¹ (2023)

¹⁾ Porcentaje de la población atendida respecto a la población potencial.
Fuente: elaboración propia a partir de Barba (2019, 2021) y Coneval (2023c).

Hasta 2019 este tipo de transferencias sólo se han implementado en tres países: Uruguay, Argentina y México, alcanzando una cobertura universal en el caso de este último país respecto a la población potencialmente atendida por el programa.

A diferencia de las TMC, este tipo de programas son derechos y son desmercantilizadores porque su acceso es universal para todas aquellas personas que las solicitan y cumplen con los perfiles establecidos por estos programas.



Las pensiones sociales para adultos mayores y personas con discapacidad

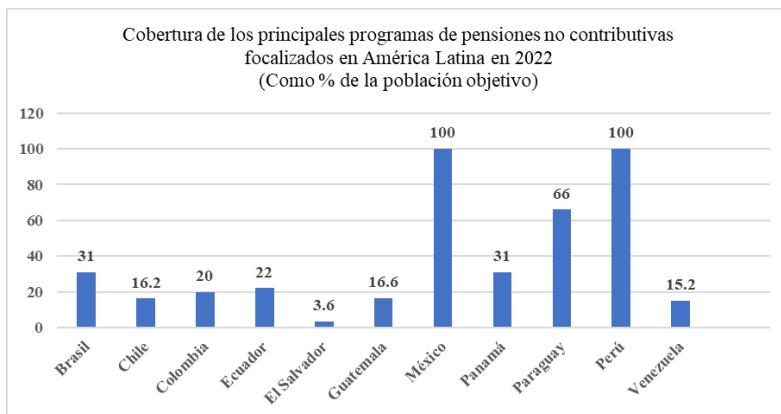
LAS PENSIONES FOCALIZADAS

Las pensiones sociales focalizadas surgieron tras el fracaso de las reformas previsionales basadas en sistemas de capitalización individual. Proporciona apoyos mínimos a adultos mayores en situación de pobreza o sin pensiones contributivas, así como a personas con discapacidad física o mental. Se han establecido en la región entre 1993 y 2019 en Brasil,¹⁴ Chile,¹⁵ Colombia,¹⁶ Ecuador,¹⁷ El Salvador,¹⁸ Guatemala,¹⁹ México,²⁰ Panamá,²¹ Paraguay,²² Perú²³ y Venezuela²⁴ (CEPAL, 2024).

En la gráfica 2 se muestra que la cobertura que ese tipo de pensiones sociales pueden alcanzar no está determinada por el paradigma que siguen, ya que algunos programas focalizados pueden alcanzar una cobertura más amplia que las pensiones universalistas (véase gráfica 4).

-
- 14. Previdência Rural, 1993.
 - 15. Pensión Básica Solidaria, 2008.
 - 16. Programa Colombia Mayor, 2012.
 - 17. Pensión Mis Mejores Años, 2017.
 - 18. Nuestros Mayores Derechos, 2009.
 - 19. Aporte Económico del Adulto Mayor, 2005.
 - 20. Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, 2019.
 - 21. De 120 a los 65, 2009.
 - 22. Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza, 2009.
 - 23. Pensión Nacional No-contributiva para Personas con Discapacidades Severas en Situación de Pobreza, 2009.
 - 24. Gran misión en el amor de los ancianos, 2011.

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2024).

Este tipo de programas son desmercantilizadores en la medida que transfieren recursos públicos a personas vulnerables para que puedan hacer frente a los riesgos sociales que enfrentan, pero no constituyen derechos sociales, ni son desfamiliaristas porque los ingresos transferidos son utilizados en el mercado. La permanencia de este tipo de pensiones no está asegurada porque tienen bajos niveles de institucionalidad.

Las pensiones no contributivas universales

La tabla 3 muestra otro tipo de pensiones que también se dirigen a personas adultas mayores (de 60 ó 65 años), así como a individuos con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad, sin acceso a los sistemas de protección social o que tengan bajos ingresos.

Tabla 3. Pensiones no contributivas universales en América Latina, 2022

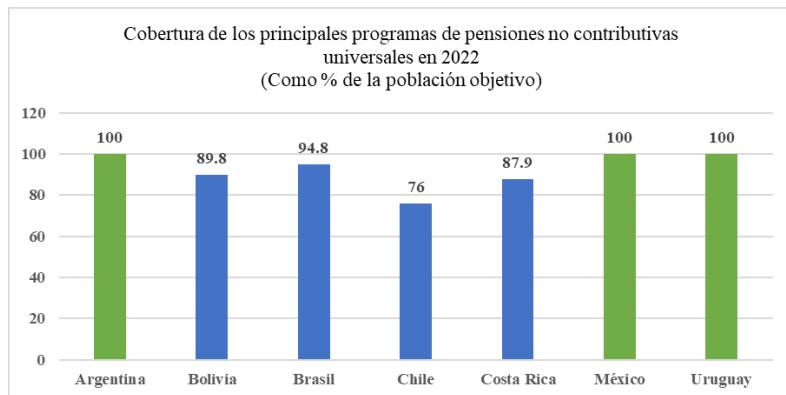
<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Año de creación</i>
Argentina	Pensión Universal para el Adulto Mayor	2016
Bolivia	Renta Universal de Vejez	2008
Brasil	Beneficio de Prestación Continúa	1996
Chile	Pensión Garantizada Universal	2022
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	1974
México	Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores de 65 años	2019
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	1919 ¹

¹⁾ La primera pensión de este tipo en América Latina.

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2024).

Esta clase de pensiones fueron creadas para garantizar derechos, son financiadas con recursos fiscales y tienen como objetivo asegurar un ingreso básico para todos los ciudadanos de la tercera edad. En la gráfica 3 se muestra que para 2022 la cobertura que las pensiones sociales universales habían alcanzado en América Latina era mayor que la de las pensiones focalizadas.

Gráfica 3



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2024) y Coneval (2021).

Este tipo de pensiones no tienen como propósito desfamiliarizar el cuidado ni repercuten en una reducción de las responsabilidades femeninas en ese ámbito, pero sí pueden ser consideradas ampliamente desmercantilizadoras porque siguen el paradigma de derechos universales para toda la ciudadanía adulta mayor en cada país.

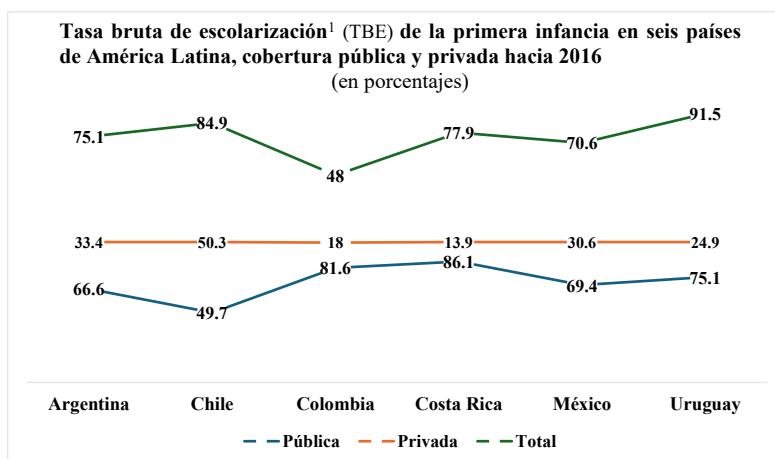
Políticas que buscan facilitar la conciliación entre trabajo y cuidado

LOS SERVICIOS EDUCATIVOS PARA LA PRIMERA INFANCIA

En ALC este tipo de servicios se ha desarrollado notablemente, pero ha tenido un enfoque pedagógico, no enfocado en el cuidado. Concha-Díaz *et al.* (2019) indican que en 19 países de la región la educación infantil obligatoria comienza en promedio entre los cuatro y cinco años y que la mayoría cuenta con programas para atender niños desde su primer año de vida.

La gráfica 4 muestra la heterogeneidad del despliegue de este tipo de educación hacia 2016.

Gráfica 4



¹ En la TBE se contabiliza el porcentaje total de alumnos que hay matriculados en un determinado nivel, con independencia de que tengan la edad apropiada para estar inscritos en éste.

Fuente: elaboración propia con base en Concha-Díaz *et al.* (2019: figura 3 y tabla 1: 125).

Este tipo de servicios no deben considerarse políticas de cuidado, aunque pueden facilitar la conciliación entre trabajo y cuidado en el caso de las madres.

Sistemas nacionales de cuidados

Como ha quedado claro ya, el cuidado ha sido históricamente un tema menor en la política social en ALC y ha sido considerado primordialmente una responsabilidad familiar y femenina. Sin embargo, esta tendencia está cambiando gradualmente a partir de la primera década de este siglo. Destaca la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay y posteriormente los esfuerzos para crear sistemas similares en México y otros países de la región que aún no fructifican. En esta sección nos concen-

traremos en presentar el primer caso, porque es pionero y paradigmático, para luego abordar el caso de México.

En Uruguay el estudio del cuidado impulsó una estrategia pública de cuidados sociales. En 2008, la Red de Género y Familia promovió mesas de diálogo entre actores, públicos, sociales y académicos (Colacce, 2014). En 2010 se inició una reforma social para limitar políticas de mercado y familiristas. El SNIC fue respaldado por CEPAL, por el gobierno del Frente Amplio y por distintos actores de la sociedad civil y se instituyó en 2015 para proteger a niños y niñas de 0 a 12 años, personas con discapacidad y adultos mayores sin autonomía, así como a las personas que realizan labores de cuidado (MIDES, 2014).

Los dos ejes de acción del SNIC son transferencias monetarias no condicionadas para la población que es atendida y para las cuidadoras y servicios de cuidado directo para las personas dependientes que requieren atención y asistencia, además de apoyo y acompañamiento en sus actividades diarias. A la primera infancia se le ofrecen servicios de cuidado y educativos y, en caso de no existir una oferta pública, entonces financiamiento para acceder a centros de cuidados privados. En el caso de los adultos mayores con dependencia moderada y severa, se les garantizan transferencias monetarias y acceso a establecimientos de cuidado. Finalmente, a las personas cuidadoras no remuneradas se les ofrece capacitación profesional y extensión de licencias maternales y parenterales. Todos estos mecanismos facilitan la participación laboral de las mujeres, por lo que contribuyen a desfamiliarizar y desfeminizar el cuidado (Colacce, 2014; Torres, 2017).



El régimen de bienestar, el enfoque familiarista del cuidado y el surgimiento de las primeras políticas de género en México

En México durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (isi) la política social (ps) asumió un paradigma bismarckiano centrado en la seguridad social para trabajadores formales. Paralelamente, se desarrolló una política asistencial para atender a la población empleada en el sector informal, enfocada en salud pública y protección infantil, con la creación de instituciones como el INPI (1961) y el DIF (1977) (Laurell, 1996; Barba, 2003).

Sin embargo, las primeras políticas familiares de los años sesenta y setenta no abordaron las desigualdades de género ni el cuidado.

La primera política implícita con enfoque de género

Una notable excepción en esta etapa fue la inclusión del tema control de la natalidad en las políticas públicas. En 1974 se promulgó la Ley General de Población²⁵ cuyo propósito explícito era contribuir a modificar las prácticas reproductivas en las familias (Brachet-Márquez, 1984). Su implementación a través del Consejo Nacional de Población impulsó por primera vez la agenda de igualdad de género, al establecer que toda persona y en particular las mujeres tenían derecho a decidir de manera libre y responsable el número de hijos que querían tener y el derecho a espaciar su nacimiento a través del uso de métodos anticonceptivos,

25. Que tenía como eje la regulación de la población a través de la reducción de la fecundidad para hacer frente al temor a la “sobrepoblación” de México y a la posibilidad de que no se generaran suficientes empleos o proveer servicios educativos, alimenticios, de salud o vivienda en el futuro. La ecuación era muy simple: disminución de la natalidad equivaldría a incremento del bienestar social (Brachet-Márquez, 1984).

lo que sin duda empoderó a las mujeres mexicanas²⁶ (Ordonica, 2014: 18).

La nueva ley impulsó el control natal, promovió la autonomía femenina y una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral. Esta reforma disminuyó la tasa de fecundidad, transformó los ideales familiares y fomentó familias más pequeñas (Brachet-Márquez, 1984; Ordóñez, 2014). El éxito alcanzado por esta política puede apreciarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 5



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2001, 2021).

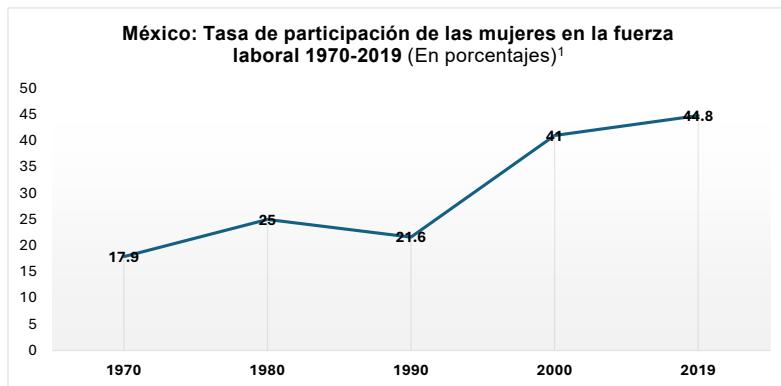
Ese cambio demográfico contribuyó a incrementar la participación de las mujeres en la producción, los servicios y la actividad política. La gráfica 6 muestra que entre 1970 y 2019 se produjo un importante crecimiento de la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral, que alcanzó su máximo histórico ese último año.²⁷

26. La nueva Ley se basaba en el artículo 4º constitucional que establecía la igualdad legal de hombres y mujeres.

27. Antes de la pandemia de covid-19.



Gráfica 6



¹ Como porcentaje de la población femenina mayor de 15 años.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial, 2024.

A pesar de ello, en México la agenda de la política social en pro de la desfamiliarización y desfeminización del cuidado se ha desarrollado con mucha lentitud.

Las políticas familiares y desfamiliarizadoras de los gobiernos neoliberales

En México durante el ciclo neoliberal (1988-2018) se desarrollaron políticas significativas con amplias repercusiones en el ámbito familiar y también las primeras políticas de cuidado de la historia. Destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), el Programa de Estancias Infantiles (PEI) y el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

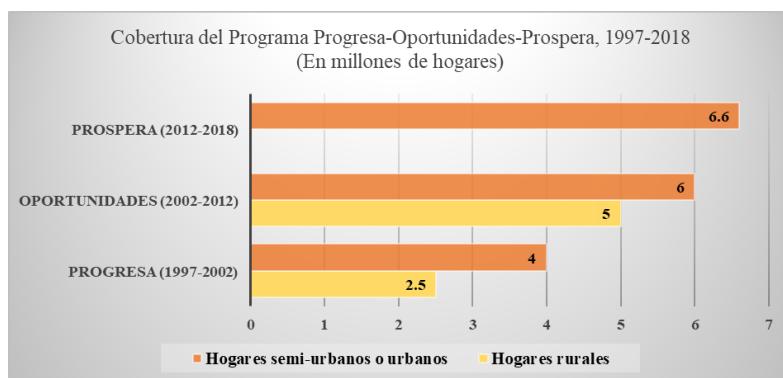
Las transferencias monetarias condicionadas (TMC) se distinguen por un enfoque ambivalente en materia de desigualdad de género. Mientras el PEI y el PETC se diferencian por una clara impronta desfamiliarizadora.

Las transferencias monetarias condicionadas (TMC), una política ambivalente

La conjunción de tres programas denominados respectivamente: Progresa, Oportunidades y Prospera (PROP), implementado entre 1997 y 2018,²⁸ fue emblemática de la política social de los gobiernos neoliberales, focalizaba su acción en familias pobres o extremadamente pobres, ofrecía subsidios para mejorar nutrición, salud y educación, priorizando el desarrollo de capital humano.

Conforme fueron sumándose los tres programas, el PROP incrementó su cobertura, pasando de incluir sólo familias rurales a considerar familias semiurbanas y urbanas (Barba, 2019; Barba y Valencia, 2022). A pesar de su bajo costo, aproximadamente el 0.36% del PIB (Coneval, 2017), este programa alcanzó una enorme cobertura (17 años después de su creación era ya el segundo más grande del mundo) (Banco Mundial, 2014).

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia con base en Barba y Valencia (2022: tabla 1).

28. Las TMC, iniciadas con el Programa Progresa en 1997, continuaron con el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002 y con el Programa de Inclusión Social-Prospera en 2012.



Aunque el PROP estaba diseñado para privilegiar mujeres jóvenes, adolescentes y niñas, no debe conceptualizarse como una política desfamiliarizadora ni desfeminizadora del cuidado, ya que las madres de las familias beneficiadas fueron consideradas responsables de cumplir sus condic平nidades, reafirmando así su rol como cuidadoras y manteniendo esta tarea en el ámbito familiar (Progres, 1997, 2001; Levy, 1994; Barba, 2003; Molyneux, 2007).

Las políticas asistenciales de cuidado en el ciclo neoliberal

EL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES (PEI)

El PEI, creado en 2007 y eliminado en 2019, fue pionero en abordar el cuidado infantil y promover la inclusión laboral y escolar de las mujeres no afiliadas a la seguridad social. Protegía a niños y niñas de hasta cuatro años de edad, hijos o hijas de madres trabajadoras en situación de pobreza sin acceso a servicios de cuidado (Barba, 2016: 107; López, 2020).

Operó en zonas rurales, semiurbanas y urbanas, brindando apoyos a guarderías privadas en una Red de Estancias Infantiles. En 2017 atendía a 316 mil niños y niñas, en 9,447 estancias, con educación preescolar, pero su cobertura era baja en relación con la población infantil²⁹ (Gobierno de México, 2017; López, 2020: cuadro 2).

Aunque su diseño favorecía la desfamiliarización y desfeminización del cuidado, siguió un paradigma asistencialista, por lo que el PEI no se institucionalizó suficientemente ni fue diseñado para hacer efectivo un derecho al cuidado social. Esto explica la facilidad con la que el PEI fue eliminado en 2019, bajo acusaciones de corrupción (sin pruebas) y por ser considerado neoliberal, siendo reemplazado por

29. En 2014 sólo protegía al 6.0% de dicha población potencial (López, 2020: cuadro 2).

un programa de apoyo monetario que limitó la inserción laboral femenina.

El PEI no seguía un enfoque transformador de las relaciones de género, no se propuso contribuir a la redefinición de los roles domésticos y de cuidado al interior de las familias, por lo que su impacto en ese terreno no puede medirse, pero probablemente éste sólo fue indirecto al facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Durante su existencia, entre 2009 y 2017, no hubo cambios notables en la infraestructura pública de cuidados, aunque sí facilitó la creación de una red de guarderías privadas subsidiadas que externalizó parcialmente las tareas de cuidado, pero esta red desapareció tras la eliminación de este programa. Sin embargo, datos proporcionados por la ENESS (INEGI, 2009, 2013 y 2017) indican que sólo el 2.6% de los niños era cuidado en una guardería pública en 2009, y esta cobertura sólo aumentó a 3.1% en 2017 como resultado de la red de estancias auspiciada por el PEI, mientras el 1.0% en guarderías privadas se mantuvo constante. En contraste, en esos años el cuidado materno era mucho mayor: 73.3% en 2000, 73.8% en 2013 y 78.3% en 2017, lo que refleja la continuidad de la feminización del cuidado infantil (INEGI, 2000, 2013 y 2017).

El Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PECT)

El PECT, dirigido a escuelas públicas de educación básica, fundamentalmente en zonas rurales, con alumnos con bajos rendimientos educativos, inició en 2007 y para 2019 alcanzó una cobertura importante que incluyó al 26% de las escuelas primarias de México, beneficiando a tres millones de alumnos (INEGI, 2024a).

Sus objetivos principales eran ampliar la jornada escolar de seis a ocho horas y mejorar el rendimiento académico, pero también buscó complementar tareas de cuidado habitualmente asumidas en la familia al proporcionar alimen-



tación a sus alumnos-as beneficiarios, lo que se logró en el 54% de los planteles incluidos en el programa (Gobierno de México, 2020).

Las evaluaciones al PETC indicaron mejoras en español y matemáticas, especialmente en áreas marginadas, así como beneficios en nutrición (Cabrera, 2016; Ruiz, 2022; Vázquez, 2022). Pero lo que más importa aquí es su notable impacto en la conciliación de labores de cuidado y el empleo femenino, ya que el programa contribuyó al incremento de la participación laboral de las madres en 5.5 puntos porcentuales, 1.8 horas semanales trabajadas y también aumentó sus ingresos mensuales (Juárez, 2022).

Por razones presupuestales y políticas el PETC fue suspendido en 2021, lo que muestra la vulnerabilidad de programas como éste, caracterizados por bajos niveles de institucionalización y concebidos al margen de un paradigma de derechos sociales (Vázquez, 2022). Tras su eliminación, las políticas de cuidado infantil se han estancado. Según la ENASIC 2022, el 91.5% de los niños de 0 a 2 años (4.1 millones) no asisten a educación inicial, y el 25.3% de los niños de 3 a 5 años (1.5 millones) no asisten a kínder.³⁰ La principal persona cuidadora sigue siendo la madre, responsable del 86.3% de los menores de 0 a 5 años y del 81.7% de los menores entre 6 y 17 años (INEGI, 2022).

Las políticas de la 4T

Desde 2019, durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se eliminaron tres programas emblemáticos de la etapa neoliberal: el PROP, el PEI y el PETC, los dos últimos pioneros en el ámbito de las políticas de cuidado y de conciliación entre labores de cuidado y empleo femenino. En su lugar, se implementaron nuevos programas de trans-

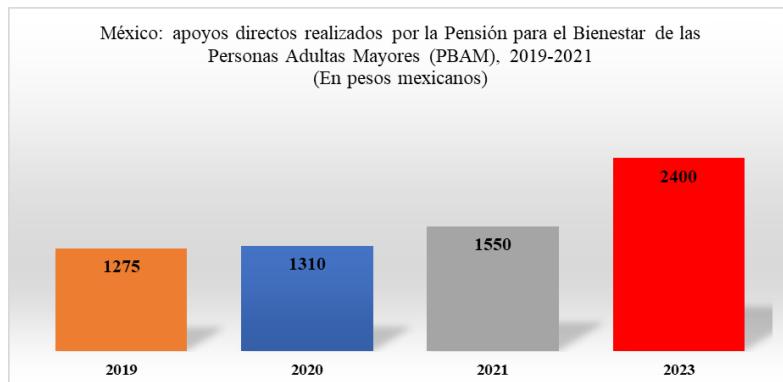
³⁰ La principal razón es que sus padres consideran que no es necesario (INEGI, 2022).

ferencias monetarias para grupos vulnerables, incluyendo la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PBAM), de carácter universal, y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPDP). Como veremos, el PBAM tiene amplios efectos desmercantilizadores, pero la nueva política de la 4T ha interrumpido el surgimiento de políticas de cuidados y con ello los procesos de desfamiliarización y desfeminización del cuidado, porque las nuevas pensiones no han sido concebidas bajo el esquema del cuidado social.

La PBAM

La PBAM, establecida en 2019, se basa en un derecho social elevado a rango constitucional, para ciudadanos de 65 años o más, superando el enfoque focalizado de los programas anteriores. Como se muestra en la siguiente gráfica, ha incrementado gradualmente el monto de los apoyos directos otorgados.³¹

Gráfica 8



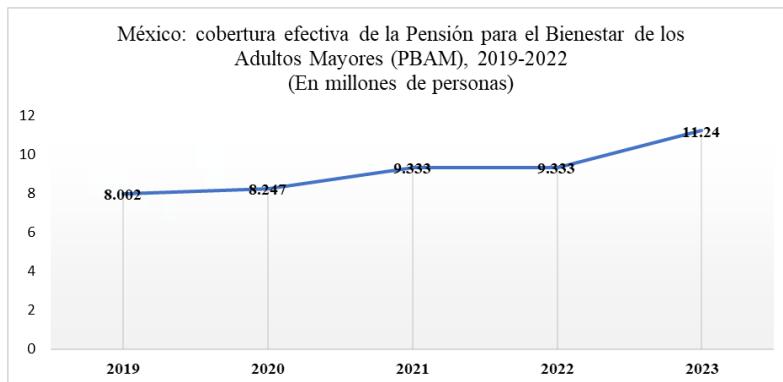
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2024).

31. El monto que ofrece ha llegado a ser más de cuatro veces mayor que el otorgado por el programa “65 y Más” que estuvo vigente entre 2007 y 2018.



En 2023 el monto de la PBAM superó el costo de canasta alimentaria vigente en las zonas urbanas, que era \$1,726.00 pesos mensuales (Coneval, 2023). Entre 2019 y 2023 la cobertura de esta pensión se expandió significativamente,³² alcanzando prácticamente la totalidad de la población objetivo.

Gráfica 9



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (2024) y Gobierno de México (2023).

En 2018 el presupuesto de la PBAM fue de 28,077.75 millones de pesos, para 2019 se triplicó a 86,001.31 millones de pesos, absorbiendo casi el 77% del presupuesto del Ramo 20 para financiar el bienestar social en México³³ (Coneval, 2020). Aunque no se puede menospreciar el impacto que esta pensión ha tenido en la construcción de ciudadanía social y la reducción de la pobreza para los adultos mayores, la PBAM no puede considerarse una política de cuidado.

32. De 1.4 veces entre 2019 y 2023.

33. La prioridad financiera del gobierno de la 4T hacia la PBAM afecta negativamente su política social, ya que los recursos destinados a esta pensión son equivalentes a los de los seis programas más importantes de la administración, tres en educación, dos en fomento productivo y uno para personas con discapacidad permanente (Jaramillo, 2020: tabla 8.1, p. 139).

La demanda de cuidados en la vejez ha crecido notablemente y seguirá aumentando, ya en 2020 había más de 15 millones de personas de 60 años o más, que representaban el 12% de la población (INEGI, 2021), cifra que Conapo (2021) indica llegará al 23% en 2050. La ENESS 2017 revela que el 17% de las mujeres y el 11% de los hombres adultos mayores reconocen necesitar ayuda en actividades diarias (INEGI, 2017), pero 34.8% de los adultos mayores con discapacidad o dependencia no recibe cuidados (INEGI, 2022).

De acuerdo con la ENASIC 2022, el 77.6% de las personas que tienen 60 años o más no reciben cuidados públicos, es la familia, principalmente las mujeres, quienes asumen ese rol. Se estima que 1.3 millones de cuidadoras apoyan a casi 18 millones de personas mayores, de quienes al menos 2.1 millones requieren de cuidados. La mayoría de las personas que cuidan son mujeres (95.3%) y el 62.3% no reciben remuneración económica (INEGI, 2022).

Estas cifras dimensionan el desafío que enfrenta el Estado mexicano en la implementación de políticas de cuidado social para adultos mayores y demuestra que esta demanda no es atendida por la PBAM.

La Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (PBPDP)

Creada en 2019, con esta pensión se busca mejorar la calidad de vida, el bienestar social y la inclusión de las personas con discapacidad. Si bien se presenta como un programa universal, su enfoque es focalizado y minimalista, centrado en la discapacidad permanente y en poblaciones en situación de vulnerabilidad, especialmente en zonas indígenas, con un alto grado de marginación o con mayores índices de violencia.



Sin embargo, presenta cuatro aspectos negativos: 1. Su presupuesto en 2020 era 10 veces menor que el de la PBAM.³⁴ 2. La cobertura de la población programada disminuyó de 99.8% en 2019 a 61.2% en 2022. 3. En 2021 la cobertura privilegiaba a hombres (56.9%) sobre mujeres (43.1%). 4. Igualmente privilegió a población no indígena (56.9%) frente a la población indígena (43.1%) (DOF, 2019; Coneval, 2021; CEPAL, 2024).

Es importante subrayar que la PBPDP no es una política de cuidado, sino un programa de transferencias monetarias. Según la ENASIC (INEGI, 2022) el 38.5% de personas con dependencia o discapacidad no reciben cuidados adecuados. Además, sólo 3.3% asiste a un centro de cuidados,³⁵ mientras el resto reciben atención en el hogar, 30.7% por su madre, 33.8% por una hija, 19.9% por un cónyuge y 15.5% o por un padre o abuela-o. Estas cifras indican que este tipo de programas no son útiles para reducir estos rezagos, aunque puedan ser útiles para incrementar los ingresos de esa población vulnerable. Esta evaluación indica que queda pendiente el tema del desarrollo de servicios de cuidado públicos para esa población.

Conclusiones

La continuidad del familiarismo y la responsabilidad femenina en las labores de cuidado

Queda muy claro que ni las políticas neoliberales ni las de la 4T han sido eficaces para reducir la carga de cuidados de las mujeres mexicanas. Continúa un rezago significativo de las políticas públicas en el ámbito de la desfamiliarización y desfeminización del cuidado. Según la ECLOS³⁶ de 2012,

34. En 2020 la PBPD sólo recibía el 4% del presupuesto del Ramo 20.

35. Instituciones de educación especial, guarderías, capacitación para el trabajo, intervención temprana u otro.

36. Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social.

en plena etapa neoliberal más de 13 millones de personas realizaban labores de cuidado en México, con 73% de esas tareas a cargo de mujeres (INEGI, 2012). Según la ENOE 2020, ya en la etapa de la 4T el 93.54% de las cuidadoras eran mujeres, mientras en los establecimientos públicos o privados esa cifra era de 92.35% (INEGI, 2020).

Según la ENUT de 2019 (INEGI, 2019) las mujeres dedicaban 30.8 horas semanales al trabajo doméstico no remunerado, 2.7 veces más que los hombres.³⁷ Además, dedicaban 12.3 horas semanales a cuidar a integrantes del hogar, frente a 5.4 de los hombres (INEGI, 2019). El 43.5% de las mujeres cuidaba a menores 14 años y 23.6% a menores de cinco años, frente al 31.9 y el 15.6% que cuidaban los hombres (INEGI, 2019). En total las mujeres destinaban el 67% de su tiempo total de trabajo a labores no remuneradas, en comparación con el 28%³⁸ de los hombres, lo que limita el tiempo de descanso o diversión y las oportunidades laborales femeninas (Inmujeres, 2021).

La difícil conciliación de labores de cuidado y el empleo femenino sin apoyos públicos

El impacto limitado de las políticas públicas de la etapa neoliberal y el nulo impacto de las políticas de la 4T para facilitar la incorporación al mercado laboral de las mujeres cuidadoras es muy evidente. De acuerdo con la ENASIC 2022, el 56.3% de las mujeres cuidadoras de 15 a 60 años estaban activas económicamente, lo que implica una doble carga. Sólo el 50.3% en aquellas mujeres que cuidaban infantes o personas con discapacidad se mantenían activas económicamente, lo que indica una mayor exclusión laboral (INEGI, 2022: cuadro 2). En el caso de las mujeres no económicamente activas que realizan labores de cuidado en el hogar, 39.7% deseaba trabajar, pero el 26.5% no podía debido a

37. Quienes únicamente dedicaban 11.6 horas.

38. Es 2.4 veces más.



la falta de alguien que cuidara a sus dependientes (INEGI, 2022). Estas cifras son muy elocuentes.

Una mirada hacia el futuro

El objetivo principal de este trabajo es evaluar cómo los nuevos programas, derechos e iniciativas en torno al cuidado han impactado la política social en México y si han avanzado en la agenda de desfamiliarización y desfeminización del cuidado frente a la inercia o *path dependence* de políticas familiares conservadoras. La evidencia muestra que el cuidado sí ha cobrado relevancia, pero el progreso hacia la desfamiliarización y desfeminización del cuidado ha sido limitado. A pesar de la larga historia de políticas familiares en México, con muy pocas y efímeras excepciones el familiarismo persiste y el futuro es incierto.

Aunque en 2020 el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y otros actores impulsaron la creación de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC)³⁹ y la Suprema Corte de Justicia reconoció en 2023 el derecho constitucional a un cuidado digno,⁴⁰ los avances son insuficientes para ser muy optimistas respecto al futuro. La primera iniciativa continúa entrampada en el Senado y el reconocimiento al derecho al cuidado no ha dado pie aún a la creación de leyes secundarias y a la implementación de políticas públicas para delinear los contenidos específicos de ese derecho.

Todo indica que el *path dependence* conservador sigue obstaculizando la equidad de género y la redistribución de tareas en los hogares. Los datos que hemos presentado en la parte final de este trabajo así lo corroboran. Los avances más recientes sólo permiten ser moderadamente optimistas sobre el futuro del cuidado social en México. ☺

39. Aprobada en la Cámara de Diputados en 2020, pero aún no en el Senado de la República.

40. Para que todas las personas puedan cuidar, ser cuidadas y autocuidarse en igualdad de condiciones.

Banco Mundial. (2024). Base de datos. https://datos.bancomundial.org/	Bibliografía
Barba, C. (2003). El nuevo paradigma de bienestar social residual y deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México. 3 T. (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).	
—. (2007). <i>¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo xxi.</i> Guadalajara: Universidad de Guadalajara.	
—. (2016). Las propuestas de reforma y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Peña Nieto. <i>¿Cambio de rumbo en la política social mexicana?</i> En: E. Valencia y G. Ordóñez (coord.), <i>Nueva ronda de reformas estructurales en México. ¿Nuevas políticas sociales?</i> (pp. 85-122). El Colegio de la Frontera Norte.	
—. (2019). Una mirada no convencional a las transferencias monetarias condicionadas en América Latina: Tres oleadas y una tipología. En: A. Cimadomore, A. Ivo, C. Midaglia y A. Barrantes (coords.), <i>Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina</i> (pp. 48-84). Siglo xxi Editores.	
—. (2021). <i>El régimen de bienestar mexicano: Inercias, transformaciones y desafíos.</i> Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México, núm. 191. México: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46960/1/S2100333_es.pdf	
—. (2025). <i>Regímenes de bienestar y capitalismos en América Latina: Pasado, presente y futuro.</i> 2 T. II: “Presente y futuro”. México: Siglo xxi Editores/ Universidad de Guadalajara.	

- Bibliografía
- Barba, C., y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: Entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 47-76. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2013000200003 http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecien-ciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP_vol%2022_no2_2013.pdf
- . (2022). Progresa-Oportunidades-Prospera. La implosión de un programa innovador en el régimen de bienestar dual mexicano. En: R. Cordera y A. Ziccardi (cords.), *Las políticas sociales de México. Derechos constitucionales, arquitectura institucional, 2000-2018* (pp. 513-532): Siglo xxi Editores/ Universidad Nacional Autónoma de México.
- Battyány, K. (2024). El cuidado en el centro de los nuevos acuerdos sociales. *Análisis Carolina*, 6, 12. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/el-cuidado-en-el-centro-de-los-nuevos-acuerdos-sociales/>
- Becke, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brachet-Márquez,V.(1984).El proceso social en la formación de políticas públicas: El caso de la planificación familiar. *Estudios Sociológicos*, 2(5-6), 51-70.
- Cabrera, F.(2016). *Essays on the impact evaluation of education policies in Mexico*. (Tesis de doctorado en Economía de la Universidad de Sussex). https://sussex.figshare.com/articles/thesis/Essays_on_the_impact_evaluation_of_education_policies_in_Mexico/23434499
- Carrasco, C., Borderías, C., y Torns, T. (2011). El trabajo de cuidados:Antecedentes históricos y debates actuales. En: Carrasco, C., Borderías, C., y Torns, T. (Eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas* (pp. 13-96). Catarata.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2018). *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados*

- 2007-2018. Bidegain Ponte, Nicole, y Calderón, Coral (comps.). Serie Páginas Selectas de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/06d-5dc99-f7ad-47a8-9e5d-e3c22b549fac/content>
- . (2022). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe. Inclusión y derechos de las personas mayores*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e345daf3-2e35-4569-a2f8-4e22db139a02/content>
- . (2024). *Base de datos de programas de protección social no contributiva*. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>
- CEPAL, y UNICEF. (2011). *Childcare and Parental Leave*, núm. 12. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/dc4ae0d7-c000-4747-ba79-bce7e8805e2b/content>
- Colacce, M. (2014). Desafíos para el diseño de un sistema nacional de cuidados en el Uruguay. En: Hopenhayn, M., et al. (Eds.), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa* (pp. 94-97). CEPAL/Cooperación Alemana. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/S2014171_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Concha-Díaz, M., Valeska., B. M., y Meliá, J. (2019). Sistemas de atención a la educación infantil en América Latina y El Caribe. *Facultad de Educación y Humanidades del Campus de Melilla*, 49(1), 113-136.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2021). México. *Políticas de cuidado en un contexto de envejecimiento y cambio social post pandemia*. <https://iberoamericamayores.org/2023/02/24/mexico-i-politicas-de-cuidado-en-un-contexto-de-envejecimiento-y-cambio-social-post-pandemia/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2017). *Fichas de monitoreo*

Bibliografía



Bibliografía

- y evaluación 2016-2017 de los programas y las acciones federales de desarrollo social. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Fichas-de-Monitoreo-y-Evaluacion-2016-2017.aspx>
- . (2020). *Sistema de Información de Derechos Sociales*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>
- . (2021). *Ficha inicial de monitoreo 2020-2021. Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/675748/InformeFinalS286.pdf>
- . (2022). *Evaluación del proceso del programa de becas de educación básica para el bienestar Benito Juárez*. Comunicado núm. 23. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2022/Comunicado_23_evaluacion_procesos_beca_educacion_basica.pdf
- . (2023a). *Evolución mensual del valor mensual de la línea de pobreza extrema por ingresos (canasta alimentaria)*, enero 1992-marzo 2023. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>
- . (2023b). *Ficha de monitoreo 2022-2023. Jóvenes construyendo el futuro*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/874903/FMyE_14_S280.pdf
- . (2023c). *Ficha de monitoreo 2022-2023. Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*. http://www.dgadae.sep.gob.mx/EEPF/doc/FichasMonitoreoEvaluacion/2023/2023_fmye_S072.pdf
- . (2023d). *Ficha de monitoreo 2022-2023. Beca universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez*. http://www.dgadae.sep.gob.mx/eepf/doc/fichasmonitoreoevaluacion/2023/2023_fmye_s311.pdf
- Cunha, C., e Ivo, A. (2019). La moralización de la pobreza: Componentes normativos del Programa Bolsa Familia,

- Brasil. En: A. Cimadamore, A. Ivo, C. Midaglia y A. Barrantes (coords.), *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina* (pp. 275-298). Siglo xxi Editores.
- Daly, M., y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare States. *British Journal of Sociology*, 51(2). 281-298. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019). Lineamientos de operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente. *Diario Oficial de la Federación* (DOF). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551351&fecha=27/02/2019#gsc.tab=0
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- . (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- . (2002). Towards the Good Society, Once Again? En: G. Esping-Andersen et al., *Why We Need a New Welfare State* (pp. 1-25). Oxford University Press.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo xxi. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo xxi Editores.
- Finch, J., y Groves, D. (Eds.). (1983). *A labour of love: Women, work and caring*. Londres: Routledge.
- Gamble, A. (2024). Segundo Taller con Estados 2024. *Hacia un sistema de cuidados en entidades y municipios*. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Taller_ConEstados/2024/Agenda_2do_Taller_ConEstados_2024.pdf

Bibliografía

- Bibliografía
- Gobierno de la Ciudad de México. (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/constitucion_politica_de_la_cdmx_10.pdf
- Gobierno de México. (2017). *El Programa de Estancias Infantiles apoya a madres y padres trabajadores en sus labores de cuidado*. <https://www.gob.mx/bienestar/es/articulos/el-programa-de-estancias-infantiles-apoya-a-madres-y-padres-trabajadores-en-el-cuidado-de-sus-hijos#:~:text=El%20programa%20otorga%20apoyos%20mediante,de%20la%20madre%20o%20padre>
- . (2020). *Diagnóstico ampliado. Programa de Escuelas de Tiempo Completo*. http://www.dgadae.sep.gob.mx/eepf/doc/diagnosticos/2019/2019_diag_s221.pdf
- . (2023). Presenta Gobierno de México informe de avance de pensiones, becas y programas para el bienestar. <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/presenta-gobierno-de-mexico-informe-de-avance-de-pensiones-becas-y-programas-para-el-bienestar>
- Gontero, S., y Vezza, E. (2023). *Participación laboral de las mujeres en América Latina. Contribución al crecimiento económico y factores determinantes*. Documento de Proyectos. Santiago de Chile: CEPAL. file:///users/carlosebarbasolano/desktop/cepal%202023-Participacio%CC%81n%20laboral%20de%20las%20mujeres%20en%20AL.pdf
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2000, 2009, 2013 y 2017). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/#tabulados>
- . (2001). *Indicadores sociodemográficos de México*. https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825493875/702825493875_1.pdf

- . (2012). *Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ECLOS) 2012*. <https://www.inegi.org.mx/programas/elcos/2012/>
- . (2019). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>
- . (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- . (2020-2021). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, tercer trimestre. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- . (2021). *Panorama sociodemográfico de México 2020*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197889.pdf
- . (2022a). *Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enasic/2022/>
- . (2022b). *Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares en México 2022*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/cstnrhm/cstnrhm2022.pdf>
- . (2022c). *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas adultas mayores*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/eap_adulmay2022.pdf
- . (2024a). *Cuéntame de México/ Población*. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>
- . (2024b). *Maestros y escuelas por entidad federativa según nivel educativo, ciclos escolares seleccionados de 2000/2001 a 2023/2024*. <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=8c29ddc6-eca-4dcc-8def-6c3254029f19>

Bibliografía



Bibliografía	<p>Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). (2021). <i>Diálogos todos somos municipios: 'Sistema Nacional de Cuidados'</i>. https://www.gob.mx/inmujeres/es/articulos/dialogos-todos-somos-municipios-sistema-nacional-de-cuidados?idiom=es</p> <p>Jaramillo, M. (2020). ¿Una nueva política social?: Cambios y continuidades de los programas sociales de la 4T. <i>Análisis Plural</i>, segundo semestre, pp. 137-154. https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/6397/S2-%C2%BFUna%20nueva%20pol%C3%ADtica%20social%3F.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p> <p>Juárez, B. (2022). Cierre de escuelas de tiempo completo, impacto directo para madres trabajadoras. <i>El Economista</i>. https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Cierre-de-escuelas-de-tiempo-completo-impacto-directo-para-madres-trabajadoras-20220408-0045.html</p> <p>Laurell, A. C. (1996). La política social del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal. En: A. C. Laurell (coord.), <i>Hacia una política social alternativa</i> (pp. 15- 32). Instituto de Estudios de la Revolución Democrática/Fundación Friedrich Ebert.</p> <p>Levy, S. (1994). La pobreza en México. En: F. Vélez (comp.), <i>La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla</i> (pp. 15-112). FCE/ITAM.</p> <p>López, S. (2020). Hacia la (re) privatización del cuidado infantil en México. Las modificaciones al Programa de Estancias Infantiles Sedesol. <i>Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género [online]</i>, 6(e480). https://estudiosdegenero.colmex.mx/index.php/eg/article/view/480/234</p> <p>Martínez Franzoni, J. (2008). <i>¡Arañando el bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central</i>. Buenos Aires: CLACSO.</p>
--------------	--

- Ministerio de Desarrollo Social (Mides). (2014). *Cuidados como sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay.* <https://www.redprocuidados.org.uy/wp-content/uploads/2021/03/14.12-Cuidados-como-Sistema.pdf>
- Molyneux, M. (2007). *Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the service of the State.* Gender and Development Programme Paper 1, United Nations Research Institute for Social Development. <https://www.files.ethz.ch/isn/45959/001.pdf>
- Oakley, A. (1972). *Sex, Gender and Society.* Londres: Temple Smith.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36-61. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3521_1.pdf
- Or dorica, M. (2014). 1974: Momento crucial de la política de población. *Papeles de Población*, 20(81), 9-23. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v20n81/v20n81a2.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2019). *The burden of noncommunicable diseases.* <https://www.paho.org/en/enlace/burden-noncommunicable-diseases>
- . (2024). *Enfermedades no transmisibles.* <https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles>
- Pro gresa. (1997). *Programa de Educación, Salud y Alimentación.* México.
- . (2001). *Reglas de operación 2001 del Programa de Educación, Salud y Alimentación.* México.
- Robilla, M. (2013). *Handbook of Family Policies Across the Globe.* Springer.
- Bibliografía



Bibliografía

- Ruiz, G. (2022). Las escuelas de tiempo completo en México. ¿Tienen futuro? *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 27(93), 359-368. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v27n93/1405-6666-rmie-27-93-359.pdf>
- Sátryio, N., y Midaglia, C. (2021). Family Policies in Latin American Countries: Re-enforcing familyism. En: N. Sátryio, E. del Pino, y C. Midaglia (eds.), *Latin American Social Policy Developments in the Twenty-First Century* (pp. 287-314). Palgrave Macmillan.
- Secretaría de Salud. (2021). *Panorama epidemiológico de las enfermedades no transmisibles en México, cierre 2021*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/745354/panoepi_ent_cierre2021.pdf
- Skocpol, T. (1995). Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective. Princeton: Princeton University Press.
- Torns, T. (2008). El trabajo y el cuidado: Cuestiones teóri-co-metodológicas desde la perspectiva de género · *Empiria. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, 15, 53-73. <https://www.redalyc.org/pdf/2971/297124045003.pdf>
- Torres, R. E. (2017). *Cuidado y regímenes de bienestar en América Latina*. (Tesis para obtener el grado de doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara).
- Valencia, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: Aportes, límites y debates. *Annual Review of Sociology*, 34, 499-524.
- Vázquez, C. (2022). Las golondrinas para las escuelas de tiempo completo. *Nexos*. [https://educacion.nexos.com.mx/las-golondrinas-para-las-escuelas-de-tiempo-completo/#:~:text=el%20gobierno%20federal%20decidi%c3%b3%20eliminar,escuela%20es%20nuestra%20\(leen\)](https://educacion.nexos.com.mx/las-golondrinas-para-las-escuelas-de-tiempo-completo/#:~:text=el%20gobierno%20federal%20decidi%c3%b3%20eliminar,escuela%20es%20nuestra%20(leen))
- Zimmerman, S. L. (1995). *Understanding Family Policy: Theories and Applications*. Sage.