

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Desarrollo Social, General de Salud, de Asistencia Social, y General de Educación, en materia de sistema nacional de cuidados, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Las y los suscritos, diputadas y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Históricamente el cuidado de infancias, adolescentes, adultos mayores, personas enfermas y con discapacidad se ha asignado a las mujeres primordialmente. Estos roles de género impuestos, han provocado que sean ellas quienes cargan dicha responsabilidad lo que genera situaciones que vulneran sus derechos fundamentales, imponiendo cargas de trabajo no remunerado, así como frenos a su desarrollo profesional y económico, lo cual puede dar lugar a otras vulneraciones de sus derechos.

El trabajo no remunerado incluye una amplia gama de tareas, tales como la limpieza y el mantenimiento del hogar, la preparación de alimentos, la realización de compras, y el apoyo en tareas de higiene personal, educativas, de cuidado y de acompañamiento. Al trabajo no remunerado y de cuidados se le conoce como “trabajo de cuidados”¹ y se caracteriza por realizarse a puerta cerrada, lo que ha contribuido a que sea una ocupación invisible, difícil de medir y de controlar.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo ha definido al trabajo de cuidados como aquel que consiste en las actividades y relaciones requeridas para atender las necesidades físicas, psicológicas y emocionales de las personas adultas, infancias, jóvenes y mayores, frágiles y autónomos e incluye personas que trabajan en cuidado a quienes lo hacen en: ...todas las ocupaciones de los sectores de salud, trabajo social y educación, así como a quienes realizan trabajo doméstico remunerado.¹

Las estadísticas son difusas y con frecuencia no cuentan a quienes trabajan por hora o por día, a quienes no estén registradas en la seguridad social, a las migrantes indocumentadas, ni a las infancias que trabajan ocultos sin tener la edad permitida por la ley.³ El total de horas que las mujeres dedican al cuidado de integrantes del hogar equivale a más de tres jornadas de trabajo remunerado a la semana.⁴

Conforme a datos de la Encuesta Nacional Sobre Uso de Tiempo (ENUT) 2019, del tiempo total de trabajo a la semana, de la población de 12 años y más, prácticamente 5 de cada 10 horas contribuyen a la economía del país sin que medie pago alguno por ello, incluyendo el trabajo doméstico, de cuidados y no remunerado. Esta forma de desigualdad estructural dificulta su participación en el empleo, por lo que pone en riesgo su autonomía económica:⁵ en otras palabras, impide que las mujeres cuenten con suficientes ingresos propios para satisfacer sus necesidades básicas de manera independiente.⁶

Conforme a datos del Observatorio de Igualdad y Género para América Latina y el Caribe, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), indica que en México las mujeres destinan en promedio, 42.6 horas semanales de trabajo no remunerado.⁷ Asimismo, en México hasta 2018 la población dependiente representaba el 33.7% del total.⁸

América Latina se caracteriza por mantener una injusta organización social de los cuidados. Las responsabilidades de los cuidados están distribuidas desigualmente. Responden a un modelo familiar, con una participación limitada del Estado, con una oferta de mercado limitada y segmentada y con una provisión comunitaria insuficiente y segregada. Además, en el seno de los hogares, y como consecuencia de la división

sexual del trabajo, las mujeres asumen o se les impone el rol de cuidadoras.⁹

Esta mayor sobrecarga de trabajo de cuidados en las mujeres deriva del estereotipo de las habilidades naturales de las mujeres para los cuidados, patrones culturales patriarcales, la estratificación socioeconómica de la región y la falta de oferta de servicios públicos de calidad hacen que esta realidad impacte en mayor medida a los hogares de menores ingresos. Estos encuentran más dificultades para decidir cómo organizar los cuidados, al no poder comprar en el mercado bienes y servicios que permitan aliviar la carga de trabajo doméstico y de cuidados.¹⁰

El trabajo no remunerado contribuye a la generación y acumulación de riqueza, de forma que mantiene ocultos los verdaderos costos de producción de los bienes y servicios que se producen en la economía.

En este sentido, si bien México cuenta con un amplio abanico de leyes que cubren aspectos básicos del trabajo de cuidados, la realidad es que ésta es insuficiente en sus términos actuales al limitarse a señalar de forma general la política pública en materia de cuidados, sin considerar las necesidades y efectos que dicho trabajo tiene sobre la vida de las mujeres principalmente, lo cual tiene como resultado que nuestro marco normativo es discriminatorio indirectamente, lo que genera políticas públicas que perpetúan la violencia institucional en contra de mujeres.

Por otro lado, nuestro país actualmente vive una crisis de trabajo de cuidados, la cual se acentuó con la pandemia de Covid-19, la cual generó la peor contracción económica y crisis social de los últimos años y que ha tenido efectos particulares sobre las mujeres.¹¹

La legislación vigente fue concebida con una visión de que las familias y las mujeres en particular son las responsables del trabajo de cuidados al interior de los hogares,¹² por lo que se requiere que el gobierno asuma su corresponsabilidad en el trabajo de cuidados.

El Sistema integral de cuidados es un concepto inspirado en el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay que incluye la necesidad de contar con un paquete de políticas públicas en relación con los cuidados que requiere un estado corresponsable en las actividades para la población dependiente (infancias, personas adultas mayores, enfermas o con alguna discapacidad). La corresponsabilidad se da entre las instituciones del Estado, el sector privado y la familia.¹³

En este orden de ideas, si se pretende la erradicación de las desigualdades entre mujeres y hombres, debe reconocerse que la desigualdad base se encuentra en la distribución del trabajo de cuidado entre mujeres y hombres –principalmente aquel trabajo no remunerado–, y por lo tanto es allí donde se deben proponer los cambios legislativos y de políticas públicas, de tal forma que se redistribuya para la transformación hacia una sociedad más justa y equitativa entre mujeres y hombres.¹⁴

Por lo tanto, la presente propuesta de iniciativa tiene por objeto reformar el marco normativo actual para corresponsabilizar al Estado en los trabajos de cuidados, garantizando acciones de fondo que permitan a las personas cuidadoras, principalmente mujeres, acceder en condiciones de igualdad a ejercer sus derechos fundamentales y poder de forma sustantiva desarrollarse plenamente.

Si bien existe actualmente una iniciativa sobre Sistema Nacional de Cuidados pendiente de aprobación en el Senado, esta tiene por objeto incluir dicho concepto en el artículo 4 constitucional y facultar al Congreso para expedir la Ley General correspondiente,¹⁵ por lo que a pesar de ser un gran avance resulta únicamente discursivo e insuficiente si no se acompaña de la adecuación del marco normativo necesario para su ejecución; más cuando el marco jurídico actual permite ajustarlo a las necesidades de un Sistema de tales características.

Se hace notar que para la Bancada Naranja se trata de un tema urgente para nivelar desigualdades sociales, por lo cual el 7 de octubre de 2021, la Diputada Amalia Dolores García Medina presentó una proposición con Punto de Acuerdo a efecto de exhortar al Senado de la República a discutir y en su caso aprobar las reformas pendientes en la materia.

Por lo anterior, la Bancada Naranja propone una alternativa para hacer realidad las necesidades de un Sistema Nacional de Cuidados, con una ruta más sencilla que permita a las personas cuidadoras, principalmente mujeres, así como a las personas dependientes que requieren dichos cuidados, ejercitar sus derechos fundamentales sin mayor dilación.

Ahora bien, por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Salud, de la Ley de Asistencia Social y de la Ley General de Educación, en materia de sistema nacional de cuidados

Primero. Se reforma el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 6. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, **el cuidado**, y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. Se reforman los artículos 2, fracción V, 3, fracciones II Bis y XVIII, 5, 6 fracción III, 24, fracción III, y 27, fracción III, de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 2o. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I. a IV. [...]

V. El disfrute de servicios de salud, **de cuidados** y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

VI. a VIII. [...]

Artículo 3o. En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I. [...] a

II. [...]

II Bis. La prestación gratuita de los servicios de salud, **de cuidados**, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social.

[...].

III. a XVII. [...]

XVIII. La asistencia social **y servicios de cuidados**;

XIX. a XXVIII. [...]

Artículo 5o. El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud **y de cuidados**.

Artículo 6o. El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

I. a II. [...]

III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social **y de servicios de**

cuidados, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y personas con discapacidad, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social, **bajo una perspectiva de género que fomente el adecuado ejercicio de los derechos de las personas cuidadoras de éstas en la familia;**

Artículo 24. Los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

- I. De atención médica;
- II. De salud pública, y
- III. De asistencia social **y servicios de cuidados.**

Artículo 27. Para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud los referentes a:

I. a II. [...]

III. La atención médica integral, que comprende la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, **servicios de cuidado**, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.

Tercero. Se reforman los artículos 1, 3 párrafos segundo y tercero, 5, 6 7, 10, 11, 12, 14, 22 y 23 de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente Ley se fundamenta en las disposiciones que en materia de Asistencia Social **y servicios de cuidados que** contiene la Ley General de Salud, para el cumplimiento de la misma, garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los sectores social y privado.

Artículo 3. [...].

Por servicios de cuidados se entienden todas aquellas actividades y relaciones requeridas para atender las necesidades físicas, psicológicas y emocionales de las personas adultas mayores, personas con discapacidades y enfermas, infancias y adolescentes.

La asistencia social **y los servicios de cuidado comprenden** acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.

Serán sujetos de cuidados conforme a esta ley, en lo aplicable, las personas comprendidas en el artículo 4 de la presente ley, en los términos previstos para la asistencia social.

Artículo 5. La rectoría de la asistencia social pública y privada, **así como los servicios de cuidados**, corresponde al Estado, el cual, en forma prioritaria, proporcionará servicios asistenciales **y de cuidados** encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

Artículo 6. La prestación de los servicios de asistencia social **y de cuidados** que establece la Ley General de Salud, que sean de jurisdicción federal, se realizará por las dependencias del Ejecutivo Federal competentes, cada una según la esfera de sus atribuciones, así como por las entidades de la administración pública federal y por las instituciones públicas y privadas, que tengan entre sus objetivos la prestación de esos servicios, de conformidad con lo que disponen las leyes respectivas.

Artículo 7. Los servicios de salud en materia de asistencia social **y de cuidados** que presten la Federación, los Estados, los Municipios y los sectores social y privado, forman parte del Sistema Nacional de Salud, a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, **y de Cuidados** .

Los que se presten en los Estados por los gobiernos locales y por los sectores social y privado, formarán parte de los sistemas estatales de salud en lo relativo a su régimen local. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Salud corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social **y de cuidados** , con base en las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto expida la Secretaría de Salud o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Artículo 8. En los términos del artículo anterior, los servicios de salud en materia de asistencia social **y de cuidados** que se presten como servicios públicos a la población, por las instituciones de seguridad social y los de carácter social y privado, se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos que les son aplicables y supletoriamente por la presente Ley.

Artículo 9. La Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada **y de Cuidados** , tendrán respecto de la asistencia social, y como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones:

I. [...]

II. Formular las Normas Oficiales Mexicanas que rijan la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social **y de cuidados** , a fin de garantizar la calidad de los servicios, y los derechos de los sujetos de esta Ley; así como la difusión y actualización de las mismas entre los integrantes del Sistema Nacional de Salud, y del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, **y de Cuidados** ;

III. a IV. [...]

V. Apoyar la coordinación entre las instituciones que presten servicios de asistencia social **y de cuidados** y las educativas para formar y capacitar recursos humanos en la materia;

VI. [...]

VII. Formar personal profesional en materias relacionadas con la prestación de servicios de asistencia social **y de cuidados** ;

VIII. Coordinar un Sistema Nacional de Información en materia de asistencia social **y de cuidados** en colaboración con el INEGI;

IX. Coordinar, con las entidades federativas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social **y de cuidados** ;

X. Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social **y de cuidados** , con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;

XI. Coordinar, evaluar y dar seguimiento a los servicios de salud que en materia de asistencia social **y de cuidados** presten las instituciones a que se refiere el Artículo 34 Fracción II de la Ley General de Salud;

XII. Realizar investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social **y de cuidados** ;

XIII. Coordinar, integrar y sistematizar un Directorio Nacional de Instituciones públicas y privadas de asistencia social **y de cuidados** ;

Artículo 10. Los sujetos de atención de la asistencia social **y de trabajos de cuidados** tendrán derecho a:

I. a III. [...]

Artículo 11. Los sujetos y las familias, en la medida de sus posibilidades, participarán en los distintos procesos de la asistencia social **y de trabajos de cuidados** , como la capacitación, rehabilitación e integración. Los familiares de los sujetos de la asistencia social, serán corresponsables de esa participación y aprovechamiento.

Artículo 12. Se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social **y de cuidados** los siguientes:

I. a XIV. [...]

Artículo 14. Son facultades de la Federación en materia de asistencia social:

I. a II. [...]

III. La coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, **y de Cuidados** ;

IV. a IX. [...]

Artículo 22. Son integrantes del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, **y de Cuidados**:

a) a t) [...]

Artículo 23. El Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, **y de Cuidados** , en lo sucesivo “El Sistema”, tiene como objeto promover y apoyar, con la participación de los sectores público, privado y las comunidades, las acciones en favor de las personas y familias a que se refiere esta Ley.

Cuarto. Se reforma el artículo 3 de la Ley General de Educación para quedar de la siguiente manera:**Artículo 3.** [...]

El Estado deberá garantizar la implementación de programas y políticas públicas que garanticen el cuidado de las infancias y adolescentes, debiendo establecer modalidades de servicios de educación de tiempo extendido que además provean servicios de cuidado básicos tales como alimentación gratuita.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal contarán con un plazo de 180 días posteriores a la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación para realizar las adecuaciones normativas correspondientes con la finalidad de dar cumplimiento al presente Decreto.

Tercero. Una vez publicado el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá considerar los recursos necesarios para la implementación de trabajos de cuidados en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación inmediato posterior, así como los presupuestos de egresos de la federación subsecuentes.

Notas

1 Pérez Fragoso Lucía, Un Diagnóstico de los Servicios Públicos de Cuidado en México, Análisis demográfico, presupuestal y legislativo, Instituto Belisario Domínguez, México, agosto 2020, p. 9 disponible en

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4959/DIAG_CUID_FTO_v_13_ago_forrosFINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cepal, La autonomía de las mujeres en escenarios

2 ídem

3 OIT, La mano invisible del trabajo doméstico, 20 de julio de 2011, recuperado el 17 de noviembre de 2021 de

https://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direcci%C3%B3n-regional/WCMS_178360/lang-es/index.htm

4 Conapred, Ficha temática Discriminación en contra de mujeres, 14 de junio de 2021, recuperada el 17 de noviembre de 2021 de http://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/FichaMujeres_14junio2021.pdf

5 INEGI, Encuesta Nacional Sobre Uso de Tiempo (ENUT) 2019, recuperado el 17 de noviembre de 2021 de

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enut/2019/doc/enut_2019_presentacion_resultados.pdf

6 CONAPRED, Ficha temática Discriminación en contra de mujeres, 14 de junio de 2021, recuperada el 17 de noviembre de 2021 de http://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/FichaMujeres_14junio2021.pdf

7 Observatorio de Igualdad y Género para América Latina y el Caribe, de la Cepal, Tiempo total de trabajo, América Latina (16 países): Tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años de edad y más, por sexo, según país, último período disponible (Promedio de horas semanales)

<https://oig.cepal.org/es>

8 Pérez Fragoso Lucía, Un Diagnóstico de los Servicios Públicos de Cuidado en México, Análisis demográfico, presupuestal y legislativo, Instituto Belisario Domínguez, México, agosto 2020, p. 9 disponible en

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4959/DIAG_CUID_FTO_v_13_ago_forrosFINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y

9 Cepal, La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes, XIV Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2020, p. 144, recuperado el 17 de noviembre de 2021 de

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/450324/S1900723_es.pdf

10 Ídem, p. 146.

11 Sistemas de cuidados, empleo y oportunidades económicas para las mujeres son clave para una recuperación económica sostenible, Instituto Nacional de las Mujeres, disponible en

<https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/sistemas-de-cuidados-empleo-y-oportunidades-economicas-para-las-mujeres-son-clave-para-una-recuperacion-economica-sostenible>

12 Ibídem, p. 62

13 Ibídem

14 Ibídem

15 Minuta con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en materia del Sistema Nacional de Cuidados), disponible en

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/Sesion/reporteAsunto.php?cveAsunto=4114719>

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo de 2022.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)