



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LAS POLÍTICAS DE CUIDADO EN MÉXICO (1997-2020):  
CONTINUIDADES Y RUPTURAS**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**PRESENTA:  
EDER IVÁN GONZÁLEZ TORRES**

**DIRECTORA  
DRA. MARÍA CRISTINA BAYÓN**



**CIUDAD DE MÉXICO, 2021**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Tomo un momento de escritura en este trabajo para externar mi agradecimiento hacia aquellas personas y espacios que me apoyaron durante este largo proceso. Ante un trayecto sinuoso, tuve la dicha de caminar con personas extraordinarias, a las que espero poder corresponder en esta pequeña mención.

En primer lugar, debo referir a la Universidad Nacional como un espacio que se mantuvo con las puertas abiertas y en el cual encontré a grandes compañeras, compañeros y docentes. Estudiar en la UNAM es un recordatorio de la valía de la educación pública, esfuerzo colectivo del que estoy orgulloso de ser parte.

Derivado de mis clases en la Facultad, externo mi reconocimiento a Rodrigo Salazar, un ejemplo en la docencia, quien reiteró en mí la confianza y el interés por la Ciencia Política.

Especialmente, agradezco a Cristina Bayón por la asesoría brindada en esta tesis; si bien fue un proceso largo y peculiar, tu orientación fue fundamental para llegar hasta este punto. Acercarme a ti fue una decisión basada en la lectura y la inspiración académica, elementos que no sólo reafirmo, sino que acompaño de una admiración como docente y persona. Muchas gracias por la confianza, la constante retroalimentación y la disposición para hacer de este un proceso enriquecedor.

Restando aún agradecer a mis compañeras y compañeros de la Facultad, debo retroceder en el tiempo y agradecerle, Quique, eterno compañero, contigo comenzó el camino en las Ciencias Sociales y otros procesos de formación clave. Lo reconozco, juntos somos insoportables, pero ya es tradición. Precisamente contigo comenzó mi paso por Adeco, espacio de diversos proyectos y experiencias. Aprovecho para recordar los aprendizajes generados desde aquellos meses en Alfabetiza, junto a ese grupo de *prepodernos*, hasta el inacabable piloto GyS, días que nunca olvidaré y que son una de las inspiraciones de este trabajo.

Le agradezco a la compañera más brillante que tuve en la universidad, Dbash, porque las experiencias que compartimos representan en buena medida mi tránsito por la Facultad: aprendizajes, amistades, proyectos y no pocas peleas. Comparto que un planteamiento inicial para desarrollar mi tesis partía de un lugar distinto a este, tus palabras francas me ayudaron a seguir el camino que realmente me motivaba. Gracias por no desistir en esta amistad, a pesar de nuestro peculiar primer encuentro.

Agradezco también haber compartido esta experiencia universitaria con personas que me acompañaron dentro y fuera de las clases. A Mariana, Vane y Ruán, con quienes compartí

el día a día, respectivos cursos, comidas y viajes. A Ollin y Abril, amigas entrañables que, sin duda, marcaron esta etapa llena de experiencias fuera de las aulas, su compañía y escucha son invaluableles.

Hemos dicho bastante y aun así las palabras me siguen siendo limitadas para describir y agradecer la increíble amistad que tuve durante esta etapa de mi vida. Ante este escenario, dejo plasmadas dos cosas: una profunda admiración hacia una mujer alegre y llena de vida; y la certeza de que crecimos juntos y colaboramos en trazar un horizonte para cada cual. Con mucho cariño, gracias, Andrea.

Agradezco a toda mi familia por el apoyo, el cariño y el cuidado que me han brindado durante toda mi vida. Como mención particular, le agradezco, con todo mi corazón, a mi abue, por el espacio que ha generado alrededor de esta familia y de su casa. Igualmente agradezco a mis tías y sus respectivas familias: Marilú, Blanca, Lety, Norma, Beto y Lupita, conocedor que todas las demás personas se encuentran bien representadas por ellas. Especialmente, agradezco el apoyo incondicional que siempre he tenido por parte de Norma y Abgy, feliz de tantas pericias que hemos pasado. A Eric, porque nosotros nunca nos dejamos atrás.

Finalmente, agradezco a mi hermana y a mi mamá. A Fernanda, por toda la alegría que nos comparte desde el día en que nació y la felicidad que tengo al verte crecer. A mi mamá, mujer incansable, por ser mi mejor compañía y fuente de inspiración. Con toda la admiración y el amor comparto este logro contigo.



## ÍNDICE

Introducción .....	7
Antecedentes y justificación del problema de investigación.....	8
Planteamiento del problema, preguntas y objetivos de investigación.....	10
Estructura de la tesis.....	12
Capítulo 1: El cuidado en los regímenes de bienestar.....	15
Introducción .....	15
Acerca de los regímenes de bienestar .....	16
Lecturas desde el feminismo: Desfamiliarización y cuidado.....	17
Lecturas latinoamericanas .....	23
Algunas claves para el análisis de las políticas de cuidado en el régimen de bienestar mexicano	24
Herramientas de análisis.....	28
Conclusiones .....	30
Capítulo 2: Los cuidados en el período de las políticas sociales residuales (1997-2018).....	33
Introducción .....	33
Caracterización del periodo 1997-2018 .....	33
Características de las transferencias condicionadas .....	35
Programas de cuidado .....	38
Legislación sobre el cuidado y políticas laborales .....	44
Acerca de la distribución del cuidado .....	48
Esquema de análisis para las políticas de cuidado .....	49
Conclusiones .....	54
Capítulo 3. Los cuidados durante el gobierno de López Obrador.....	57
Introducción .....	57
Marcos y construcción de la política social en el gobierno de la Cuarta transformación .....	58
los cuidados en los programas del gobierno de la “Cuarta transformación”.....	66
Legislación sobre el cuidado.....	71
Política de cuidados ante la pandemia por Covid-19 .....	75
Cambios y continuidades en la perspectiva del cuidado del régimen de bienestar mexicano.....	85
Conclusiones .....	92
Conclusiones .....	95
Los cuidados en México durante el período de políticas sociales residuales.....	96
Atención de los cuidados en la “Cuarta transformación”.....	99
Repercusiones sociales por la Covid-19.....	102

Esquemas de cuidados y perspectivas a futuro .....	104
Pendientes y oportunidades de investigación.....	106
Bibliografía .....	108
Anexos.....	124
Proyectos y Programas Prioritarios .....	124

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Servicios de cuidado infantil vigentes en el periodo de políticas residuales.....	39
Tabla 2. Políticas de cuidado para diferentes grupos sociales .....	42
Tabla 3. Legislación sobre el cuidado en México .....	47
Tabla 4. Principales Programas Prioritarios .....	63
Tabla 5. Cambios y continuidades en las políticas de cuidado (1997-2020) .....	87

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Distribución porcentual del tiempo total de trabajo a la semana de la población de 12 años y más, por sexo y tipo de trabajo, 2014. ....	49
Gráfica 2. Porcentaje de la población de 0 a 6 años que se reconoció es cuidada mientras su madre trabaja, en guardería o con persona que los cuida. ....	51
Gráfica 3. Número de permisos por maternidad y paternidad otorgados en México durante 2018..	52
Gráfica 4. Beneficios otorgados por Proyectos y programas prioritarios .....	65
Gráfica 5. Presupuesto asignado al programa Pensión para Adultos Mayores .....	70
Gráfica 6. Distribución porcentual del presupuesto asignado a pensiones .....	71
Gráfica 7. América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, 2020 (En número de países y medidas) .....	76
Gráfica 8. Proyecciones de pobreza y pobreza extrema, América Latina y México, 2020 (porcentajes).....	81

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Principales planteamientos del gobierno de López Obrador .....	59
--	----



## INTRODUCCIÓN

Desde 2014, durante el trabajo que realizamos en las campañas de alfabetización y en proyectos comunitarios en dos localidades de Puebla, pudimos observar dinámicas cotidianas asociadas a la operación de programas sociales. Fuimos testigos de cómo alrededor de los centros de salud y de las escuelas giraba parte importante de la vida cotidiana de la gente de la comunidad, particularmente de las niñas, niños, jóvenes y madres.

Tanto en el centro educativo como de salud, era común que el programa Oportunidades-Prospera convocara, mayoritariamente, a madres para llevar a cabo pláticas, talleres o simplemente para difundir información sobre los pagos. En el centro de salud local, la sala de espera era frecuentada por mujeres que en ocasiones estaban acompañadas por sus hijas e hijos, o *llevaban* a sus esposos a revisiones médicas. Las y los médicos tenían un calendario para impartir talleres sobre salud, sexualidad, alimentación, etc., preparaban las sillas, tomaban asistencia y se dirigían a las beneficiarias para fomentar hábitos de salud más sanos.

A partir de estas observaciones surgieron preguntas generales sobre la operación de programas sociales y su necesidad de contar con la participación de las familias bajo ciertos estándares: ¿cuál es el papel de madres y padres en la operación del programa? ¿son las hijas, hijos, padres y madres beneficiarias de los programas por igual? ¿se promueve una participación diferenciada? ¿qué les aporta y que les exige de sí mismas el programa Oportunidades-Prospera? ¿qué significa que sean las madres quienes *lleven* a los maridos a sus consultas médicas?

Estas observaciones que vinculan al Estado y a las familias en la búsqueda de resolución de problemáticas se inscriben en el debate sobre de los regímenes de bienestar,

pensados como aquellas articulaciones entre Estado, mercado y familias en el tratamiento de diferentes riesgos sociales (Martínez Franzoni, 2008). Una mirada general sobre este concepto ayuda a generar otras preguntas: ¿qué actor tiene mayor peso para la solución de problemas? ¿qué implicaciones tiene que la familia o el mercado tengan mayor relevancia en un régimen de bienestar?

En concreto, pensar en términos de regímenes de bienestar ayuda a plantear la pregunta de sobre quién recae la mayor responsabilidad para la provisión de bienestar o para solucionar riesgos. Este tipo de planteamientos, ampliamente desarrollados a partir de la investigación de Esping-Andersen (1991), fueron complementados por dos tipos de críticas: unas desde el feminismo (Daly & Lewis, 2000; Esquivel, 2011; Faur, 2009; Martínez Franzoni, 2008) y otras desde el contexto latinoamericano (Barba, 2005, 2019; Barba Solano & Valencia Lomelí, 2013), ambas fuertemente conectadas. Es dentro de estas relecturas que cobra relevancia el estudio del cuidado como un elemento explicativo para los regímenes de bienestar, siendo de interés analizar el papel del Estado en su configuración, a través de concepciones y consecuencias de las políticas de cuidado. Estos acercamientos permiten, además de analizar relaciones con el Estado y el mercado, pensar en el rol de las familias y en la distribución de tareas en el espacio doméstico, características ausentes de los primeros planteamientos.

#### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El estudio de regímenes de bienestar cuenta con una larga tradición y con numerosas aproximaciones, teniendo su punto de inicio en el contexto europeo. En este primer momento se hizo énfasis en observar el grado de mercantilización del bienestar, es decir, en qué tanto se tenía que acudir al mercado para solucionar problemáticas relativas a los diversos riesgos

sociales. Este acercamiento, inicialmente, permitió entender la realidad europea a partir de la propuesta de Esping-Andersen, que clasificó a los regímenes de bienestar en liberales, conservadores y socialdemócratas (Esping-Andersen, 1991). No obstante su difusión, esta propuesta no problematizó la participación de la familia y sus relaciones con el mercado y el Estado. Las críticas derivadas en este sentido condujeron a incorporar, paulatinamente, el concepto de desfamiliarización para observar, al igual que con la desmercantilización, el grado en que la provisión del bienestar dependía de las estructuras familiares (Faur, 2009).

El debate se vio fortalecido con la noción del cuidado, concepto que permitió observar cómo se garantizaba el bienestar cotidiano de las personas y la consecuente reproducción social, tareas típicamente adscritas a la esfera familiar. De esta manera, se desarrolló una categoría de análisis para los regímenes de bienestar que permitía observar a la vez experiencias personales y vínculos ente familias, Estado y mercado (Daly & Lewis, 2000).

La noción de cuidado, trabajada desde estudios feministas, se fue incorporando paulatinamente a estudios de regímenes de bienestar. Con esta base se desarrollaron propuestas teóricas que comprenden las nociones de cuidado y desfamiliarización como elementos de los regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 2003), algunas de ellas enmarcadas en el contexto latinoamericano (Faur, 2009; Martínez Franzoni, 2008). Consecuentemente, emergieron estudios que analizan el desarrollo concreto de políticas de cuidado (Batthyány Diggiero, 2015; Esquivel, 2011; Lupica, 2016), siendo recientes las investigaciones sobre el caso mexicano (Oxfam, 2019; Villa Sánchez, 2019); así como conceptualizaciones referentes a la “organización social del cuidado”, para observar, en un régimen, diferencias en los cuidados según clase social, géneros y articulaciones entre instituciones públicas y privadas.

El análisis de la trayectoria de las políticas de cuidado en el régimen de bienestar mexicano permite repensar la manera en que se procura el bienestar, hacer visible la participación diferenciada del Estado, mercado y las familias. Además, basándose en la noción de organización social del cuidado, contribuye a evidenciar la marcada heterogeneidad en la provisión de los cuidados, atravesada por las desigualdades de género, sociales, étnicas y económicas: se procura y recibe cuidado de formas distintas en las clases altas, medias y bajas; en entornos urbanos y rurales, etc. Asimismo, nos conduce a reflexionar sobre cómo participamos de los cuidados, de quién recibimos y a quiénes brindamos cuidado, y qué tan equitativa es la distribución de cargas y tiempos dedicados al cuidado.

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se propone analizar las continuidades y rupturas en las provisiones públicas de cuidados en el régimen de bienestar mexicano en dos etapas: la etapa marcada por el carácter residual de la política social, donde predominaron los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas Progresá-Oportunidades-Prospera en el período 1997-2018; y una segunda etapa de aparente ruptura, a partir de la llegada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2018. A partir de los conceptos de régimen de bienestar, desfamiliarización y organización social del cuidado, se pretende estudiar la configuración de las políticas de cuidado en ambos períodos.

Para el desarrollo de la investigación, y considerando las condiciones derivadas de la pandemia por Covid-19, se utilizó un análisis documental, basándose en distintas fuentes de información enmarcadas en un análisis cualitativo. Una vez planteado el marco teórico, se procedió a la revisión y análisis de documentos normativos (planes de desarrollo, programas, lineamientos y reglas de operación de los programas sociales), de discursos públicos, de

evaluaciones institucionales de programas sociales e investigaciones académicas previas, y de evidencia empírica reportada en medios de comunicación. Esta revisión se realizó durante 2019 y 2020; como se menciona en la investigación, las condiciones generadas por la Covid-19 representaron una oportunidad para observar las prioridades y ausencias en el actual Gobierno Federal, por lo que reforzar el análisis de documentos normativos permitió delimitar el discurso oficial, resaltando no sólo ausencias en la implementación, sino también la consideración original hacia los temas de cuidado.

Las preguntas de investigación que se pretenden responder con este trabajo son las siguientes:

- *¿Cuáles son las características, supuestos e implicaciones de las políticas de cuidado durante las etapas de “Políticas residuales” y de la “Cuarta transformación”?*
- *¿Cuáles son los principales cambios y continuidades de las políticas de cuidado entre ambos períodos?*
- *¿Cuáles son las características de la organización social del cuidado y de la perspectiva respecto al cuidado del régimen de bienestar mexicano?*

El objetivo de la investigación es *describir y analizar la provisión pública de cuidados en el régimen de bienestar mexicano, en dos periodos aparentemente diferenciados por la lógica de sus políticas sociales, destacando los principales supuestos e implicaciones sociales. Se plantea como hipótesis que la perspectiva y provisión respecto de los cuidados mantiene su lógica de familiarización y maternalismo, destacando continuidades entre ambos periodos, puesto que, a pesar de cambios discursivos y en programas sociales, la*

*provisión pública de cuidados durante la denominada la “Cuarta transformación” no parece ser un elemento central que impulse modificaciones en el régimen de bienestar.*

Retomamos la clasificación de políticas de cuidado propuesta por Esquivel y Kaufmann (2017) que pretende hacer visible la configuración general de la provisión de cuidados, distinguiendo entre las políticas de protección social, políticas laborales, servicios de cuidado e infraestructura relevante para el cuidado. Asimismo, siguiendo a Blofield y Martínez Franzoni (2015) se analizan efectos sociales de estas políticas en términos de maternalismo, corresponsabilidad paternal, corresponsabilidad estatal e igualdad social.

De esta manera, nos proponemos analizar la trayectoria de las políticas de cuidado en el régimen de bienestar mexicano, orientado por las preguntas generales de *quién cuida, dónde se cuida, quién paga el costo y cuál es el papel de las políticas públicas*. En términos concretos, se tomará el conjunto de política social, en la etapa de políticas residuales (1997-2018) y en la etapa de la autodenominada “Cuarta transformación” (2018-2020), se clasificarán políticas y se examinarán los efectos sociales producidos por su implementación.

#### ESTRUCTURA DE LA TESIS

Esta tesis está organizada en tres capítulos y una sección de conclusiones, a lo largo de los cuales se destacan los supuestos teóricos y se analizan las principales características y diferencias de ambos periodos de investigación. En el capítulo 1 se conceptualiza a los regímenes de bienestar, haciendo hincapié en los pilares del Estado, el mercado y la familia. Se destaca que en la propuesta inicial sobre regímenes de bienestar planteada Gosta Esping-Andersen hubo poca atención al papel de la familia. A partir de críticas y relecturas feministas se retoman los conceptos de desfamiliarización y el de cuidado, los cuales destacan que una parte importante de la provisión del bienestar recae sobre las familias. A continuación, se

contextualiza el estudio de los regímenes de bienestar en América Latina y en México, dando cuenta de su tendencia a la familiarización. Se retoman conceptos clave para estudiar el cuidado en el régimen mexicano, como la clasificación de políticas de cuidado y la promoción que se hace del maternalismo, co-responsabilidad estatal, corresponsabilidad paternal e igualdad social. Ante este panorama, se hace una breve caracterización sobre el cuidado en México durante el siglo XX.

En el capítulo 2 se analiza la trayectoria de la provisión de los cuidados en México durante el periodo 1997-2018, caracterizada por una política social basada en el combate a la pobreza, con programas de transferencias monetarias condicionadas como Progresa, Oportunidades y Prospera, complementadas por programas que funcionaron como paquetes básicos de asistencia, evidenciando el carácter residual en las políticas sociales. A partir de este esquema se ubican otras de las principales iniciativas, programas y legislaciones que atendían directa o indirectamente cuestiones de cuidado.

Posteriormente, se analizan las políticas de cuidado en el régimen de bienestar mexicano, destacando su énfasis en políticas de protección social, con poca oferta de servicios de cuidado, poca innovación en políticas laborales y escasos esfuerzos por dotar de infraestructura que reduzca la carga de cuidados. Al final del capítulo se retoman las principales características de las políticas y la perspectiva del régimen de bienestar durante el periodo, destacando los supuestos maternalistas y de familiarismo.

En el capítulo 3 se analizan los cambios y continuidades experimentados en la política social desde la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador y las principales características de la autonombra "Cuarta transformación", destacando las principales ideas promovidas, el posicionamiento hacia la política social y los cambios en programas sociales. Se describen los Proyectos y Programas Prioritarios para identificar el lugar que ocupan los

cuidados en la presente administración, explorando los principales cambios en legislaciones, como la aprobación del Sistema Nacional de Cuidados y el reconocimiento de derechos para trabajadoras y trabajadores del hogar. Se indagan las repercusiones sociales de la pandemia generada por Covid-19, específicamente en la esfera de los cuidados y la consecuente respuesta gubernamental. Finalmente, se observa que, a pesar de presentarse como un periodo de transformación, se evidencian fuertes continuidades en la trayectoria de los cuidados, que sigue recayendo sobre las familias, básicamente en las mujeres en su rol de madres.

En las conclusiones se destaca la relevancia de los estudios sobre el cuidado en el régimen de bienestar mexicano, destacando cómo la organización social del cuidado nos permite observar las diferencias a partir de múltiples desigualdades. Finalmente, se analiza la trayectoria de las políticas de cuidados, sus continuidades y perspectivas de cambio, y sus implicaciones en término de investigaciones futuras.



## CAPÍTULO 1: EL CUIDADO EN LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

### INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se analiza el concepto del cuidado como aspecto central dentro de los regímenes de bienestar. Partiendo de un breve acercamiento al concepto de régimen de bienestar impulsado por Gosta Esping-Andersen (1991), se destaca que aspectos como la provisión del bienestar al interior de la familia no adquirió suficiente centralidad, por lo que el rol de mujeres y madres en los regímenes fue poco analizado.

A continuación, se analizan las contribuciones feministas con conceptos como el de la desfamiliarización y el cuidado, ambos como aspectos centrales de la provisión misma del bienestar. Se destaca la importancia de reconocer el modelo de mercado laboral donde el hombre es trabajador y sujeto de protección social, y la mujer es asignada a tareas de cuidado; la correspondencia de este modelo a etapas históricas específicas; y el potencial de estos conceptos para hacer visible diversas desigualdades. Se precisa el uso de conceptos como organización social de cuidados y clasificaciones para estudiar las políticas en la materia (servicios, infraestructura, políticas de protección social y laborales).

Luego se examina cómo los estudios en América Latina incorporaron la investigación de regímenes de bienestar, destacando que, a pesar de las diferencias entre países, hay similitudes en la región sobre todo en términos de la familiarización. Se hace un recorrido sobre cómo se desarrolló el régimen de bienestar mexicano y la forma en que incorporó, de manera gradual y limitada, temas relacionados al cuidado, partiendo del principio de incluir a la mujer a la política social.

Finalmente, se resalta el marco conceptual en torno al cual se estructura la investigación. Para tratar el problema de investigación se analizan de manera comparativa dos etapas, la primera ubicada en el periodo de implementación de las políticas de carácter residual, de 1997 a 2018, y la segunda representada por una aparente ruptura en la trayectoria de la política social bajo el gobierno de López Obrador desde finales de 2018.

#### ACERCA DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR

Es posible pensar en el bienestar desde diferentes aproximaciones, sea desde una cuestión de ingresos, de necesidades básicas satisfechas o como una libertad para ser y hacer a partir de capacidades funcionales. Otra de las aproximaciones es dada desde la capacidad para el manejo de incertidumbre y riesgos, punto central para el análisis de un régimen de bienestar. (Martínez Franzoni, 2008).

La conceptualización de regímenes de bienestar intenta dar cuenta de las prácticas de asignación de recursos existentes, las relaciones de interdependencia (económicas y de cuidado) y los mecanismos institucionales para el manejo de riesgos (Martínez Franzoni, 2008). En términos específicos, postula cómo se entrelazan las actividades estatales con el papel del mercado y de la familia en las provisiones sociales (Esping-Andersen, 1991, p. 21), contemplando, consecuentemente, al Estado, el mercado y la familia como sus principales pilares.

En el contexto europeo, Esping-Andersen (1991) propuso una tipología que describía el régimen de bienestar según el grado en el que desmercantilizaba servicios, es decir, en qué medida los hacía menos dependientes del mercado, y el tipo de estratificación que promovía. De esta propuesta teórica resultaron los regímenes liberal, conservador y socialdemócrata.

La propuesta de Esping-Andersen analizaba el bienestar desde su relación con el trabajo, la participación del Estado como proveedor de servicios mediante políticas sociales o como regulador, y la consecuente desmercantilización y estratificación de la sociedad (Faur, 2009). Este planteamiento teórico permitió desarrollar análisis en otras regiones y relecturas desde otras corrientes del pensamiento encaminadas a profundizar cómo se producía bienestar en diversas sociedades, quiénes se hacían cargo y cómo se distribuía.

Para nuestro trabajo son de particular interés las lecturas feministas y latinoamericanas sobre el concepto de régimen de bienestar. La primera porque enfatiza el pilar familiar en la provisión de bienestar, analizando estructuras macro y micro sociales; la segunda, porque contextualiza y adecúa, para nuestra región, la propuesta inicial centrada en el contexto europeo.

#### LECTURAS DESDE EL FEMINISMO: DESFAMILIARIZACIÓN Y CUIDADO

A manera introductoria, se puede decir que las corrientes feministas cuestionaron la producción del bienestar conectada únicamente con el trabajo remunerado y provisiones sociales que pudiera dar el Estado, ya que invisibilizaba el rol de otras instituciones, como el papel de la familia y de las mujeres en particular. La conceptualización del género y la división sexual del trabajo fueron elementos clave para explicar estas estructuras y sus consecuentes desigualdades.<sup>1</sup> A partir del concepto de división sexual del trabajo, se hizo visible la distinción entre actividades humanas en labores productivas y reproductivas,

---

<sup>1</sup> El concepto de género se retoma en tanto enfoque teórico metodológico acerca de la construcción cultural de las diferencias sexuales, que alude a las distinciones y desigualdades entre lo femenino y lo masculino, y a las relaciones entre ellos (Batthyány, 2008, p. 193). En este sentido, se hace énfasis en las relaciones de género como principio organizador del trabajo, generando una distribución desigual de tareas entre varones y mujeres (Batthyány, 2020, p. 12).

remuneradas y no remuneradas, asociadas a hombres y mujeres respectivamente, con su correlato en la esfera pública y la esfera privada. (Muñoz Rojas, 2017).

Las labores que se hacían en la familia correspondían a un entorno privado llevado a cabo esencialmente por mujeres. Siguiendo esta lógica, en el estudio sobre regímenes de bienestar, la esfera familiar fue un aspecto insuficientemente analizado. Si bien la lectura de Esping-Andersen otorgaba a la familia un rol central, no profundizaba sobre las relaciones de género implicadas en ella, ignorando el rol e importancia de las mujeres en la provisión de bienestar. Los regímenes de bienestar parecían responder enteramente a un modelo de trabajador y de seguridad social asociada únicamente a este estatus, es decir, a una determinada forma de trabajo (remunerada) encabezada por un varón al que se le brindaba protección social, modelo que globalmente comenzada a cambiar (Faur, 2009).

La situación específica de las familias, el papel de las mujeres y cómo incidía la política social en esta configuración eran temas que habían escapado a la propuesta inicial sobre regímenes de bienestar. Entre las precisiones teóricas más importantes estuvo la propuesta de introducir el concepto de desfamiliarización, para entender el grado en el cual los adultos pueden alcanzar un estándar de vida aceptable, con independencia de sus relaciones familiares (Lister, 1994 citado en Faur, 2009; Orloff, 1993 citado en Martínez Franzoni, 2008).

El mismo Esping-Andersen (2003) reconoció como una limitación de su propuesta inicial no reconocer la importancia del género, y el papel de la familia. Al mismo tiempo hizo explícito que el bienestar familiar dependía del modelo del hombre proveedor, donde las mujeres y otros miembros de las familias tenían derechos derivados más que propios, un modelo social que sustentó y se alimentó de la política social, pero que estaba en

transformación. De esta manera, tanto la investigación como los cambios sociales reorientaron la comprensión de los regímenes de bienestar.

Pensar en la familia había implicado suponer un modelo tradicional basado en la heteronormatividad, relaciones heterosexuales y la crianza de hijos e hijas, (Galindo Vilchis, 2019). Hablar de un régimen cercano al familiarismo, además de un tipo específico de integración familiar, basado en el matrimonio legal, suponía una rígida división sexual del trabajo (Aguirre, 2008).

El uso del concepto de desfamiliarización permitía observar que la relación entre el mundo laboral y los mecanismos de protección social del Estado habían dejado fuera las esferas doméstica, reproductivas o de cuidado, aspectos que distintas corrientes habían introducido al debate académico décadas atrás (Fraga, 2019). En particular, el concepto introdujo al debate el grado en el cual las políticas públicas facilitan la provisión y el acceso a servicios de cuidado, redistribuyendo la función social del cuidado entre distintas instituciones públicas y privadas (Esquivel, Faur, & Jelin, 2012).

El concepto de cuidado adquirió centralidad en el análisis de los regímenes de bienestar, aunque con una diversidad importante en su definición. Para efectos de esta investigación, se retoma una noción amplia de cuidado, entendido como las actividades dirigidas a proveer bienestar a las personas, que emana de obligaciones o reglas socioculturales y/o contractuales, y que conllevan costos de tiempo y energía realizadas fuera del circuito mercantil (Fraga, 2019, p. 8). Este acercamiento permite, por un lado, pensar en términos de cuidado relacionado directamente a niños, niñas, personas con discapacidad o enfermedad y adultas mayores (Aguirre, 2008). Por otro lado, considera también que adultos autónomos pueden requerirlos, desnaturaliza las relaciones de cuidado y permite explorar los

cuidados como socialmente construidos (Esquivel, 2012), abriendo preguntas sobre quién cuida, cómo lo hace, por qué lo hace, y no simplemente como algo dado.

En este sentido, la categoría de cuidado se introdujo al análisis de regímenes de bienestar al ser parte clave de la protección social, como una forma de garantizar el bienestar de las personas y la reproducción social (Muñoz Rojas, 2017). El debate ampliado cuestionaba, entre otras, la dicotomía público y privado que derivó en el escaso análisis de la familia y los cuidados, es decir que, al ser una actividad que cruza distintas esferas, el cuidado permitió analizar cuestiones macro y microsociales. Por un lado, implicó la observación de provisiones sociales y económicas, de infraestructura y servicios, y la división del cuidado entre Estado, mercado, hogares y comunidades. Por otro lado, hizo posible analizar experiencias individuales en cuanto a la distribución del cuidado, preguntarse quién cuida o quién es beneficiario de programas. Ambas vías tuvieron el potencial de identificar cambios en las trayectorias de los regímenes: mayor intervención del Estado, fortalecimiento del papel del mercado, alteraciones en la distribución del cuidado, etc. (Daly & Lewis, 2000).

Adicionalmente, pensar en términos de cuidado permitía observar la desigual distribución de responsabilidades entre el Estado, mercado, los hogares y la comunidad y, sobre todo, entre hombres y mujeres (Rodríguez Enríquez, 2018). Al introducir esta categoría de análisis, se evidenciaba que había provisiones familiares y de mujeres que las intervenciones estatales suponían y tomaban por dadas (Esquivel, 2011).

En síntesis, utilizar la categoría de cuidado sirvió para complementar la idea misma del bienestar, al considerar actividades centrales para el desarrollo físico, emocional y psicológico de las personas (Faur, 2009), volvía público un problema hasta ese momento considerado privado, desnaturalizando roles asignadas a hombres y mujeres (Esquivel,

2011), al mismo tiempo que permitía relacionar distintas desigualdades (Esquivel et al., 2012).

Al intersectar el componente de género, el análisis de regímenes de bienestar trascendía el observar únicamente las diferenciaciones en relación con la estratificación y pensar en diferentes desigualdades sociales. Esta aportación permite pensar en distintas implicaciones, por ejemplo, la carga de cuidados para los hogares en pobreza (específicamente de las mujeres) que representan, al mismo tiempo, una provisión para hogares de mayores ingresos, la creación de cadenas globales de cuidados o el papel de las políticas sociales en el reforzamiento o transformación de roles tradicionales en la familia (Rodríguez Enríquez, 2018).

El análisis de los mecanismos de provisión del cuidado permite pensar en diversas desigualdades, específicamente, cuestionar si estos se dan de manera homogénea o diferenciada dentro de un mismo régimen de bienestar. Ante una provisión y recepción de cuidados que difería sustancialmente en función de los estratos sociales o el contexto urbano-rural (Esquivel, 2012), se buscó una aproximación que reflejara de manera más adecuada la heterogeneidad en la organización de cuidados, en contraste con conceptualizaciones como la de Régimen de Cuidado donde se asumía una distribución coherente y uniforme (Batthyány Diggiero, 2020).

Para dar cuenta de arreglos sociales tanto microsociales como de provisión y regulación de políticas sociales, se desarrolló el concepto de “organización social de cuidados” que enfatiza las configuraciones emergentes del cruce entre las instituciones que regulan y proveen cuidados y los modos en que hogares de distintos niveles socioeconómicos se benefician de éstos (Esquivel et al., 2012). De esta manera, el concepto permite discutir los regímenes de bienestar no sólo en términos de una sola provisión, sino de un conjunto de

arreglos heterogéneos entre distintos actores, haciendo énfasis en las desigualdades socioeconómicas.

Con estos elementos, es posible precisar mejor las implicaciones de las provisiones públicas en la organización social de cuidado, observando dos dinámicas paralelas: los supuestos de los que parte el régimen de bienestar, es decir, su perspectiva, y las políticas concretas implementadas. El análisis se centra en las políticas públicas referidas a la organización social y económica del trabajo a fin de garantizar el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas, es decir, las políticas de cuidado que asignan recursos en forma de dinero, servicios o tiempo para cuidar (Esquivel & Kaufmann, 2017; Villa Sánchez, 2019); y la influencia de estas políticas en la organización social de cuidados. En otras palabras, se trata de conocer cómo provisiones públicas contemplan y alteran dinámicas de cuidado, haciendo énfasis en diferencias entre grupos sociales.

Dentro de este marco, es importante puntualizar la existencia de trabajos de cuidado remunerados, siendo un sector ocupacional igualmente invisibilizado y mayormente ocupado por mujeres. Al respecto, si bien la materia de investigación gira en torno a la organización social del cuidado no remunerado, se hará mención de los rasgos más destacados en lo que refiere a una labor remunerada económicamente, fortaleciendo, sobre todo, el análisis de los marcos normativos que regulan estas labores y la concepción general del cuidado en México.

Cabe mencionar que hay una heterogeneidad importante de acciones que se llegan considerar parte de las políticas de cuidado. Dentro de este universo, retomamos aquellas que incluyen: servicios de cuidado, infraestructura relevante para el cuidado, políticas de protección social y políticas laborales (Esquivel & Kaufmann, 2017). Como se expone más adelante, es importante resaltar que para la región latinoamericana los Programas de



Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) asumieron, de manera importante, y sin ser su finalidad, aspectos relacionados con el cuidado.

El análisis de la perspectiva del régimen de bienestar retoma, por su parte, los conceptos de desfamiliarización o familiarización, contemplando el grado en que se transfiere o reduce responsabilidad del bienestar sobre las familias. Como elemento adicional, se incorpora al análisis un conjunto de implicaciones en términos socioeconómicos y de género, como la promoción del maternalismo, corresponsabilidad paternal, corresponsabilidad estatal o igualdad social. (Blofield & Martínez Franzoni, 2015).

#### LECTURAS LATINOAMERICANAS

Como se mencionó anteriormente, las lecturas latinoamericanas sobre los regímenes de bienestar nos permiten una mejor comprensión de sus especificidades en la región y sus diferencias respecto a los modelos europeos. Destaca la evidencia de la implementación de instituciones y programas sociales inspirados en modelos europeos, aunque con un carácter alterado, incompleto o insuficiente (Ordóñez Barba, 2017). Es en este sentido que las tipologías para América Latina, en términos generales, distinguen modelos universales estratificados, excluyentes y duales (Antía, 2018; Filgueira, 2005), es decir, una provisión y manejo del bienestar diferente.

En esta variedad de regímenes de bienestar se encuentran tres características generales: la predisposición a reproducir desigualdades heredadas de la colonia, la emergencia de estados desarrollistas que impulsaron la industrialización vía la sustitución de importaciones; y el descanso en la reciprocidad familiar, difundiendo el modelo de hombre proveedor y mujer a cargo de los cuidados (Barba Solano, 2016).

Para los fines de esta investigación, nos interesa enfatizar cómo los regímenes latinoamericanos, siguiendo la pauta de los modelos europeos, continuaron con el mismo patrón de desigualdades socioeconómicas basadas en el rol asignado para varones trabajadores y mujeres a cargo de esferas reproductivas y de cuidados; en suma, un marcado familiarismo (Rodríguez, 2019).

En este contexto se inscribe el caso mexicano, el cual ha sido caracterizado como un régimen dual, es decir, un modelo que proveía de protección social a trabajadores formales (contribuyentes) urbanos, otorgaba asistencia social a trabajadores informales y excluía de las instituciones de bienestar a poblaciones indígenas y afrodescendientes (Barba Solano & Valencia Lomelí, 2013). En concordancia con la región, en el marco del tradicional modelo de varón proveedor, también fue caracterizado por sus rasgos familiaristas, con la consecuente invisibilización del trabajo de cuidados (Fraga, 2019).

#### ALGUNAS CLAVES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE CUIDADO EN EL RÉGIMEN DE BIENESTAR MEXICANO

Además de establecer tipologías, surgieron propuestas para analizar de manera más precisa las principales características empíricas de los regímenes, retomando, por ejemplo, la persistencia del clientelismo o la tendencia a responsabilizar de los cuidados a las familias. Entre estas propuestas se retoma la de Barba (2016). Dentro de los supuestos principales se destaca que un régimen, en este caso el mexicano, se construye por largos y complejos procesos históricos, generando una inercia histórica entre instituciones, prácticas y relaciones sociales. En este sentido, una forma de analizar un régimen de bienestar consiste en observar la trayectoria específica de ciertos elementos. Se proponen cuatro ejes para analizar su trayectoria: grado de estatismo, enfoque de intervención pública, tema del cuidado y forma

de articulación entre Estado y ciudadanía. A cada eje se le asignan dos extremos, por lo que, ubicando la posición (no necesariamente en un extremo) y dirección en cada rubro se puede obtener una configuración específica del régimen (Barba Solano, 2016).

- Grado de estatismo: débil-fuerte
- Enfoque de intervención pública: mercantilización- desmercantilización
- Tema del cuidado: familiarismo- desfamiliarismo
- Forma de articulación entre Estado y ciudadanía: clientelismo/corporativismo – ciudadanía social

En tanto propuesta analítica, la interrelación de los ejes permite identificar configuraciones específicas de regímenes de bienestar. En la presente investigación, nos concentramos en el tercer componente mencionado, la perspectiva respecto al cuidado.

En este sentido, siguiendo a Barba (2016), la desfamiliarización contribuye a la emancipación de los individuos de la dependencia familiar, de reciprocidades familiares o conyugales, estableciendo regulaciones laborales que protejan tareas reproductivas, así como instituciones que asuman públicamente el cuidado, garantizando derechos para las mujeres que las liberen del cuidado familiar. Por el contrario, el familiarismo se asocia a la tendencia de mantener el tema del cuidado como algo que concierne al ámbito familiar con una marcada responsabilidad femenina (Barba Solano, 2016). Si bien en México, el cuidado siempre estuvo asociado a una perspectiva familiarista, es de utilidad analizar los supuestos y consecuencias de las iniciativas que se inscribieron en estos ámbitos.

Ordoñez Barba (2017) distingue cuatro momentos de la política social en la trayectoria mexicana: de la Constitución de 1921 al Cardenismo, la política social de la industrialización (1940-1972), la política social del desarrollo rural (1973-1982), y la política

social de la liberalización económica (1983-2017), donde en esta última se asume una posición limitada y con rasgos residuales (Barba, 2004). A partir de esta clasificación general, se observa una política social que pasó de estar configurada, primero, para el trabajador formal, a ubicar un problema entre el desarrollo urbano/rural, para luego centrarse de manera residual en el combate a la pobreza, incorporando parcialmente a las mujeres, y teniendo al mercado como principal eje. Se trata de etapas que reflejan el carácter dualista del régimen mexicano: protección al trabajador urbano, segmentación, estratificación, persistencia a atribuir a las mujeres el cuidado y tendencias crecientes a residualizar, mercantilizar y focalizar la protección social (Barba Solano & Valencia Lomelí, 2013).

Si bien este tipo de estudios no tiene como finalidad rastrear el cuidado en la política social, sí evidencian los aspectos a los cuales se les prestó mayor atención y la forma en que se configuró el régimen. En este sentido, el aspecto del cuidado casi no tuvo un tratamiento explícito, como lo muestra la escasez de iniciativas al respecto, entre las que cabe mencionar la instauración del Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) creado en 1961, y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) en 1968, o los servicios de guardería para los ya asegurados a mediados en los ochenta (Barba Solano, 2016).

Al respecto, los estudios de género coinciden y especifican este panorama. Antes de la década de los setenta la política pública retomó necesidades, demandas e intereses de las mujeres en relación con su papel de madres y amas de casa, aludiendo vocaciones *naturales*. Por su parte, los hombres eran incorporados a la política pública como agentes productivos, proveedores y jefes de familia (Tepichin Valle, 2012b).

A mediados de la década de los setenta, y sobre todo en los ochenta, se promueve la participación de las mujeres en actividades de desarrollo e incorporación al mercado de trabajo mediante programas de empleo y autoempleo, capacitaciones y apoyo con guarderías

para las trabajadoras formales. Es a partir de las crisis de los ochenta, y ante el supuesto de un manejo eficiente de recursos por parte de las mujeres, que se le otorgó a la mujer un papel central en el combate a la pobreza, fomentando un trabajo no remunerado y el reforzamiento del rol de cuidadoras. De manera paralela, a partir de los noventa se incorporan problemáticas de las mujeres mediante la transversalización del género en políticas, sin lograr una propuesta de acción sólida. Es visible, por tanto, la superposición de atender problemas de ingreso antes que desigualdades de género, así como el escaso cuestionamiento hacia el tema del cuidado y la tradicional división sexual del trabajo. (Tepichin Valle, 2012a).

La evolución histórica, hasta inicios de la década de los 2000, muestra una incorporación creciente de temas relacionados con la participación de las mujeres en el mercado laboral, lucha contra la violencia y combate a la pobreza. Esta diversidad de temas contrasta con el modelo previo a la década de los setenta, donde el estatus de madre era predominante para la política social. Este giro en las políticas tiene su correlato con cambios sociales, uno de ellos representado por el incremento de la mujer en el mercado laboral. Esta situación llevó a ampliar los esquemas de guarderías infantiles, primero, reproduciendo el requerimiento de contar con un empleo formal, y segundo, e indirectamente, fomentando la responsabilidad femenina en el cuidado, en tanto los hombres fueron sujetos de este derecho hasta mediados de los noventa (con la figura de viudos o divorciados) (Knaul & Parker, 1996).

El segundo cambio tiene que ver con los incipientes procesos de envejecimiento de la población, poniendo en evidencia los pocos espacios institucionales que otorgaban cuidado a las personas adultas mayores. En esta área, recién en 2003 se promulgó la Ley de Protección de las Personas Adultas Mayores y se reformó el Instituto Mexicano de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) (Arroyo Rueda, 2015).

En suma, el tema de los cuidados no tuvo centralidad, prevaleciendo una perspectiva familiarista. A finales de la década de los noventa, en la denominada etapa de liberalización económica, por un lado, el combate a la pobreza se tornó central en la política social, dando un giro al papel de las familias, y en especial de las mujeres en la provisión del bienestar. Por otro lado, se fortalecieron los programas destinados a la población trabajadora no formal, como servicios de guarderías y pensiones, en lo que podría constituir un acercamiento a la perspectiva de cuidados y la emergencia de mayores políticas de cuidado.

Este periodo se consolida con la emergencia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, los cuales se colocan en el centro de la política social mediante los programas Progresá, Oportunidades y Prospera. Se trata de una lógica de combate a la pobreza, de políticas residuales y limitadas (Ordóñez Barba, 2017), que comenzó a ser cuestionada con el cambio de gobierno federal en 2018 (López Obrador, 2018a). Ante estos esquemas, se vuelve pertinente analizar cómo se configuró el cuidado durante el período caracterizado por el predominio de políticas sociales residuales (1997-2018), y cómo se plantea a partir del gobierno de López Obrador, quien asume la presidencia en 2018.

#### HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

Para completar el análisis con respecto al cuidado en el régimen de bienestar mexicano, es preciso clasificar el tipo de políticas impulsadas y las consecuencias sociales derivadas de su implementación. En este sentido, se pretende observar implicaciones en cuanto a relaciones de género: la promoción que hacen del maternalismo, corresponsabilidad parental, corresponsabilidad estatal o igualdad social (Blofield & Martínez Franzoni, 2015); aunado a la ubicación de políticas de cuidado en tanto sean de servicios, infraestructura, políticas de protección social o laborales (Esquivel & Kaufmann, 2017).

Teniendo como antecedente que los cuidados y la desfamiliarización no han sido centrales para el régimen de bienestar mexicano, en esta investigación se analizan comparativamente dos periodos subsecuentes. Estos momentos corresponden a dos conjuntos de política social, el primero engloba el periodo en el que se implementan políticas con rasgos residuales, de 1997-2018 y, el segundo, un momento de ruptura e implementación de los Proyectos y Programas Prioritarios bajo el gobierno de López Obrador, desde fines de 2018 a la fecha.

El análisis comparado de ambos dos períodos se sustenta en diversas razones. Por un lado, los programas nacionales de combate a la pobreza, basados en la lógica de transferencias condicionadas, constituyeron un modelo de política social innovador para la región (Hernández Licona, De la Garza, Zamudio, & Yaschine, 2019; Ordóñez Barba & Silva Hernández, 2019), donde la familia pasó a ser la unidad básica de intervención (Barajas Martínez, 2002). Esta política social estuvo orientada a la atención de beneficiarios en pobreza, no necesariamente trabajadores formales, al mismo tiempo que tenían un especial énfasis en la población infantil y en la participación de las madres (Ordóñez Barba, 2017). Esta configuración supone un cambio importante con respecto a la tradición de política social previa, sobre todo porque implica la generación de programas que atienden al cuidado de manera complementaria (Batthyány Diggiero, 2015; Villa Sánchez, 2019). Ante este escenario, vale la pena analizar supuestos y continuidades sobre la orientación del cuidado, y la posible emergencia de políticas durante el periodo de implementación de Progresá, Oportunidades y Prospera (POP) (Ordóñez Barba, 2017).

Por otro lado, se presenta un momento de aparente ruptura del modelo basado en el Progresá-Oportunidades-Prospera con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, mismo que se propone transformar la vida pública del país, autonombrándose como el gobierno de

la “Cuarta transformación” (aludiendo a las previas transformaciones derivadas de la Independencia, Reforma y Revolución de México). Además de la desaparición del programa emblemático de combate a la pobreza, también se modificaron otras estrategias públicas como el Programa de Estancias Infantiles y acciones destinadas a la atención diferenciada de mujeres en los programas sociales federales (Díaz, 2019). Dado que se trata de un gobierno autodenominado como de izquierda, que modifica un conjunto de programas sociales y se presenta discursivamente como una transformación que contrasta con el periodo neoliberal (Gobierno de México, 2019a; López Obrador, 2018a) es de utilidad preguntarnos acerca de posibles cambios y continuidades en la trayectoria de las políticas de cuidado, centrándonos en su perspectiva y supuestos.

En síntesis, para ambos periodos se utilizará la clasificación de cuidados (Esquivel & Kaufmann, 2017) y el análisis de efectos sociales derivados (Blofield & Martínez Franzoni, 2015). Ese esquema de análisis nos permite observar cambios prácticos y tendencias generales de las políticas de cuidado en el régimen de bienestar mexicano.

## CONCLUSIONES

En este capítulo, centrándonos en el marco de los regímenes de bienestar, se hizo énfasis en dos relecturas que orientan la presente investigación. En primer lugar, se destacó cómo las críticas feministas permiten observar aspectos poco profundizados en las primeras versiones sobre los regímenes de bienestar, como la provisión del bienestar desde la familia, incorporando el concepto de familiarización/desfamiliarización para destacar el grado de dependencia de dicha provisión en estructuras familiares.

Entre otros aspectos importantes está poner de relieve cómo un régimen de bienestar se sustenta y reproduce configuraciones sociales como la división sexual del trabajo y, por



tanto, un modelo de trabajador varonil y mujer relacionada a la esfera de cuidados. En este sentido, es el hombre quien históricamente es sujeto de protección social, mientras que las mujeres tienen derechos derivados, comúnmente asociados a su estatus de madres o esposas. Es importante mencionar que, dada la evolución de este modelo básico y tradicional, un régimen de bienestar puede responder de distintas maneras, siendo una de ellas la incorporación de medidas que brinden protección a las mujeres, con efectos diversos.

Son estas razones las que posicionaron al cuidado como una categoría central en el análisis de regímenes de bienestar, permitiendo observar distintas desigualdades (clase y género), y trayectorias del régimen. De manera más precisa, hablar de organización social de cuidado permite observar configuraciones específicas y fragmentadas de las instituciones que proveen servicios de cuidado, sus resultados e interrelaciones entre Estado, mercado, hogares y comunidades (Faur, 2009; Muñoz Rojas, 2017). Es decir, permite distinguir una posible heterogeneidad y estratificación en cuanto a cómo un régimen provee y distribuye el cuidado.

Un segundo tipo de lectura relevante es el que se da desde América Latina, donde, reconociendo matices entre países, la familia tiene un rol preponderante en la provisión de cuidados, y se sostiene un modelo que tiende a privilegiar la participación masculina en el mercado de trabajo.

En México no se encuentran etapas donde la defamiliarización o el cuidado fueran ejes centrales de la política social hasta la década de los 2000. Se puede dar cuenta de una incorporación gradual de la mujer a esferas públicas, evolucionando de programas para atender la maternidad a iniciativas de incorporación al mercado laboral y combate a la pobreza. Sin embargo, no se sostiene un cuestionamiento o transformación en la organización social de cuidados.

A partir de 2018, con el cambio de gobierno federal, se modificó el conjunto de política social, principalmente con la ruptura del Progres-a-Oportunidades-Prospera. Las características del nuevo gobierno permiten cuestionarnos en qué medida las políticas de cuidado representan o no una ruptura con el modelo familiarista.

## CAPÍTULO 2: LOS CUIDADOS EN EL PERÍODO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES RESIDUALES (1997-2018)

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan las características y concepciones de la provisión de cuidados en el periodo de las políticas residuales, entre 1997 y 2018. Se parte de describir las principales estrategias en el ámbito federal, los sectores de la población que son atendidos y las implicaciones en términos de familiarización o desfamiliarización

Esta etapa se caracteriza por la implementación de los programas de combate a la pobreza Progresá-Oportunidades-Prospera, la lógica de paquetes básicos y la dispersión de los cuidados. Luego de analizar las características de estos programas, se examinan los principales servicios de cuidado durante el período. Se aprecia un énfasis en los servicios para el cuidado infantil, servicios para trabajadores formales y sus respectivas legislaciones.

La oferta de cuidados es examinada bajo el esquema de clasificación de políticas propuesta por Esquivel y Kaufmann (2017) quienes en dicha oferta incluyen los servicios para el cuidado, políticas de protección social, políticas laborales e infraestructura básica. Finalmente, se destacan los principales efectos sociales de esta configuración de cuidados, en términos de maternalismo, corresponsabilidad estatal, corresponsabilidad paternal e igualdad social, retomados de Blofield y Martínez Franzoni (2015).

### CARACTERIZACIÓN DEL PERIODO 1997-2018

A partir de 1983 el régimen de bienestar mexicano inició una etapa marcada por la liberalización económica y la redefinición de la intervención del Estado en el desarrollo social. Entre otros, destaca el cambio hacia políticas compensatorias, pasando de un proyecto universalista inacabado a otro de política social limitada y residual (Ordóñez Barba, 2017).

Este cambio de modelo de desarrollo implicó también un viraje en la concepción de procesos sociales y en el enfoque de atención a problemas como la pobreza y la desigualdad (Acosta Díaz, 2010). En particular, se fortaleció el sentido de combate a la pobreza dentro de las políticas sociales, donde los apoyos eran concebidos para que los beneficiarios resolvieran por sí mismos sus problemas, subrayando el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar (Barba, 2004) y utilizando criterios de focalización y fomento al capital humano (Franco, 1996; Sottoli, 2000).

A nivel regional y nacional, el desarrollo de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) aglutinó el conjunto de herramientas e ideales propios de la liberalización económica y permitió consolidar una estructura de políticas sociales residuales. En el país se desarrollaron tres programas nacionales de combate a la pobreza bajo esta lógica, Progresá (1997-2002), Oportunidades (2002-2014) y Prospera (2014-2018), marcando una línea de continuidad con ligeros cambios (Barajas Martínez, 2016).

Como se describió en el capítulo anterior, la dimensión del cuidado fue poco relevante dentro de las políticas sociales, sustentadas en una perspectiva de familiarización. Aunado a la preponderancia de los programas mencionados, diversas autoras sostienen que el cuidado fue mayormente tratado dentro de las políticas de combate a la pobreza, particularmente en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, y con otras acciones limitadas a la protección de la madre trabajadora del ámbito formal y el cuidado infantil (Batthyány Diggiero, 2015; Villa Sánchez, 2019).

Frente a este panorama, es preciso analizar la configuración de políticas de cuidado, destacando sus principios y orientaciones, así como las poblaciones incorporadas y aquellas que son excluidas. En otras palabras, analizar las provisiones públicas que inciden en la

organización social de cuidados: acciones, programas o legislaciones que pretenden influir en las actividades que se realizan para proveer bienestar a otras personas.

#### CARACTERÍSTICAS DE LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

La instauración de Progresá en 1997 fue parte del inicio de una tendencia latinoamericana e internacional en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Como planteamientos generales, los PTMC otorgaban subsidios directos a familias en pobreza con hijos menores de 18 años, a cambio de contraprestaciones en asistencia escolar y controles de salud (Vásquez Russi & Uribe Gómez, 2019).

El caso mexicano siguió estos parámetros de pago en efectivo con la condicionante de la asistencia a la escuela y a revisiones médicas familiares. Se buscó que estas condicionalidades generaran un sentido de pertenencia hacia el programa y desplazara la idea de que sólo se entregaba asistencia monetaria. Como en otros países, en México la unidad básica de intervención fue la familia, con un fuerte énfasis en las madres, quienes recibían el dinero bajo el supuesto de generar en ellas un mayor empoderamiento (Parker & Todd, 2017). Estos principios fueron implementados por Progresá, continuados por el programa Oportunidades y Prospera. Se estableció, por tanto, una visión de política social que buscaba incentivar el capital humano en aras de romper los denominados ciclos intergeneracionales de la pobreza con un claro sentido de corresponsabilidad entre las y los beneficiarios.

A pesar de los cambios en la denominación del programa y la adición de nuevos elementos, la lógica de las transferencias condicionadas permite visualizar continuidades en la política social. Para efectos de esta investigación, haremos énfasis en los componentes de las condicionalidades, las poblaciones que son y no son beneficiarias, y los efectos no esperados de su implementación, elementos que, como se expondrá, estuvieron basados en

una organización social de cuidados tradicional, sustentada en la participación de las madres. En este sentido, vale la pena resaltar que las transferencias monetarias funcionaron como eje de la política social, siendo a la vez auxiliares y articuladoras de otras políticas de cuidado.

En primer lugar, las condicionalidades fueron postuladas como medios de corresponsabilidad que supondrían entablar una relación igualitaria entre el Estado y las familias beneficiarias. Sin embargo, la tendencia fue que sólo una persona fuera encargada de entablar dicha relación, siendo las mujeres (madres) las encargadas de conectar al Estado con las familias. La expresión de la corresponsabilidad fue más bien la responsabilidad de las madres de atender las obligaciones emanadas de los programas y hacerse cargo de sus familias, creando nuevas tareas para las mujeres y alterando sus dinámicas de organización (Molyneux, 2006; Saucedo Delgado, 2012).

Respecto a la responsabilización de las madres, diversos autores han planteado que tuvo efectos contrarios a los objetivos inicialmente planteados. Así, por ejemplo, con la búsqueda del empoderamiento se reafirmaron las divisiones de labores y responsabilidades tradicionales, reforzando las nociones culturales de maternidad y del cuidado (Molyneux, 2007). La promoción de la maternidad como rol exclusivo de las mujeres, sobre todo en situación de pobreza, despolitizaba a su vez los reclamos por servicios de cuidado, en tanto esta dimensión era vista como de ámbito individual (Esquivel, 2011).

En segundo lugar, las transferencias condicionadas dieron un giro con respecto a las poblaciones objetivo. Con el paso del tiempo se priorizó la atención de poblaciones jóvenes más que adultas, en aras de atender y romper el círculo intergeneracional de la pobreza (Ordóñez Barba, 2017). Esto resulta de particular interés en tanto las mujeres madres, como se mencionó, asumen un rol central en el programa sin tener el estatus de beneficiarias o ciudadanas. Al mismo tiempo los padres no son considerados de la misma forma en el

cumplimiento de responsabilidades o en las intenciones de modificar comportamientos cotidianos.<sup>2</sup>

Estos programas introdujeron medidas de igualdad de género destinadas a niñas y niños, como las becas diferenciadas para aumentar la escolaridad femenina. Sin embargo, implícitamente tenía medidas de maternidad para las mujeres adultas (Gil-García, 2015). En términos de efectos no esperados, aunque algunas iniciativas estaban pensadas en términos de empoderar a las madres, éstas fueron puestas a debate por el reforzamiento de los roles tradicionales de género, en otras palabras, el empoderamiento se limitó a niveles micro y subjetivos, concentrándose en transformaciones individuales y actitudinales, dejando de lado los cambios en condiciones de autonomía e igualdad, y la alteración de relaciones de poder y género (Molyneux, 2007). Aunado a esto, los programas de combate a la pobreza no contaron con intervenciones claras para los hombres padres de familia.

En este sentido estos programas reforzaron el pilar familiar y la dinámica de cuidados propia del régimen de bienestar mexicano, basado en una perspectiva familiarista, defensora de los roles domésticos tradicionales. En términos prácticos, estas transferencias se estructuraron en torno a un enfoque maternalista,<sup>3</sup> con efectos ambiguos en la vida y promoción de derechos de las mujeres. Programas como el Progresá generaron tensiones para transformar la organización social del cuidado, reforzando de manera sustantiva el rol de cuidadoras de las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2018).

---

<sup>2</sup> Saucedo Delgado (2012) describe el conjunto de responsabilidades de las mujeres en el cumplimiento de condicionalidades donde resaltan acciones como “llevar a sus maridos” a las revisiones médicas, observando de ellos “actitudes de apoyo”.

<sup>3</sup> Entre los rasgos de un enfoque maternalista podemos destacar el predominio del estatus de madre antes que políticas dirigidas hacia mujeres, en quienes recae el cumplimiento de condicionalidades, mismas que están relacionadas al cuidado y buscan generar condiciones de “buena maternidad” (Rodríguez Enríquez, 2018).

Dado que estos programas se convirtieron en el pilar de las políticas sociales durante este período de retiro del Estado en la provisión de bienestar, la implementación de otras acciones, sobre todo referentes al cuidado, se dio de manera más bien complementaria. Puesto que no se implantó un sistema de cuidados, la atención se dio de manera dispersa y poco articulada para mitigar la sobre-responsabilidad de mujeres (profundizada incluso por iniciativas como el Prospera) (Villa Sánchez, 2019).

Dentro de la oferta de políticas de cuidados podemos partir de dos rasgos importantes: primero, que contempla, en su mayoría, a madres trabajadoras del ámbito formal, continuando con una lógica de atención diferenciada para población contribuyente y no contribuyente; mientras que, un segundo rasgo, es que la concepción del cuidado está orientada hacia la atención de niñas y niños, siendo menos frecuente la incorporación de personas con discapacidad, adultas mayores o de otros grupos sociales.

#### PROGRAMAS DE CUIDADO

Dentro de los programas que están orientados a los cuidados infantiles se encuentra una división para personas de empleos formales e informales, concentrados en su mayoría por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores de Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Educación Pública (SEP), y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).



Tabla 1. Servicios de cuidado infantil vigentes en el periodo de políticas residuales<sup>4</sup>

	Institución	Servicio	Año de inicio
Servicios para trabajadores formales	ISSSTE	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	1989
	IMSS	Servicios de guardería	1974
	SEP	Centros de Desarrollo Infantil	1976
Servicios para trabajadores no formales	DIF	Centros de Atención y Desarrollo Infantil (CADI)	1991
	DIF	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)	1995
	SEP	Educación preescolar (general, indígena, cursos comunitarios)	2003
	SEDESOL	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	2007
	SEP	Escuelas de Tiempo Completo	2007
	SEP (Conafe)	Programa de Educación Inicial	1993

Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2018) y Araujo, López-Boo, & Puyana(2013).

Durante el periodo de estudio la oferta de servicios de cuidado infantil no experimentó transformaciones considerables. Resalta la amplia trayectoria de los servicios de cuidado contributivos, con un esquema imperante del IMSS e ISSSTE, pero al que se podrían agregar otras instituciones como PEMEX, SEDENA, SEGOB, UNAM, IPN, UAM, etc. (Villa Sánchez, 2019). En estos casos, sin embargo, se trata de servicios que cubren segmentos

<sup>4</sup> El conjunto de servicios y programas es retomado, principalmente, de las investigaciones de Coneval (2018) Araujo, López-Boo, & Puyana(2013), complementado por documentos de Conafe (2010), Mejía Botero & Martín del Campo (2016) y DIF (2006).

limitados de la población: personas con empleo formal, madres en su mayoría, con hijas e hijos entre dos meses y 6 años de edad (dependiendo de la institución).

En el caso del sector informal, la población está parcialmente cubierta por otras instituciones. Para atender a las poblaciones de zonas urbanas y sub-urbanas, sobre todo con condiciones de marginación, el DIF cuenta con programas escolarizados y semiescolarizados para niños y niñas entre 45 días y 5 años 11 meses de edad, donde los Centros de Atención y Desarrollo Infantil (CADI) y los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) atendieron alrededor de 100,000 personas, menos de la mitad de niñas y niños que asistían a estancias del IMSS e ISSSTE (Coneval, 2018). Para el caso de poblaciones indígenas, rurales y urbano-marginadas, existen programas de educación inicial instrumentados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe)<sup>5</sup> que son, sin embargo, apoyos parentales (capacitaciones para madres y padres) y no servicios de cuidado. Más allá de la diferenciación de servicios, hay un déficit general en la atención para personas que no laboran en el sector formal y, especialmente, para aquellos que habitan en zonas rurales o indígenas, donde el servicio de cuidados está concentrado en la asistencia al preescolar. En este rubro, vale la pena destacar la condición de obligatoriedad que se le dio al nivel preescolar a partir del 2003. Bajo tres modalidades, general, indígena y cursos comunitarios, dicha obligatoriedad en términos formales debería conducir a la incorporación de niñas y niños desde los tres años a ambientes escolares, ya que dicho acceso es entendido como un derecho y no como una prestación laboral. En este sentido, la cobertura de preescolar aumentó 43.7% de 2001 a 2016,

---

<sup>5</sup> Desde 1971 el Consejo Nacional de Fomento Educativo atiende a niñas, niños y adolescentes de comunidades pequeñas, con niveles de marginación altos o muy altos, y donde no hay servicios educativos (Mejía Botero & Martín del Campo, 2016).

colocándose en 77.7%, lo que representó un avance importante, pero lejano al acceso universal (INEE, 2018).

Uno de los programas centrales en materia de cuidados es el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras implementado a partir de 2007 que buscó atender a la franja de población excluida de los servicios contributivos, población con menores ingresos y que participaran, principalmente, en el mercado informal. Entre los elementos a destacar están el que fueran las madres con hijos e hijas entre 13 y 72 meses las principales beneficiarias; que, en términos de diseño, el programa brindaba capacitación, en conjunto con el DIF nacional, a las responsables de las estancias; apoyos económicos para protección civil seguros por accidentes; y supervisión de operaciones (Cejudo, Michel, & Gerhard, 2012).

Las Estancias Infantiles operaron en lugares adaptados para brindar el servicio, es decir, no eran centros de cuidado construidos para esta finalidad, como casas, instalaciones anexas a escuelas o iglesias y centro comunitarios, lo que dificultó el monitoreo de estándares de calidad (Araujo et al., 2013). Esta dinámica de implementación tuvo efectos encontrados. Por un lado, el número de población atendida era considerablemente mayor que la de servicios como el IMSS o ISSSTE (Coneval, 2019b), tenía efectos positivos en el salario y aumentaba la probabilidad de contar con empleo por parte de las mujeres (Ángeles et al., 2011). Sin embargo, por otro lado, no dejó de ser un servicio basado en el trabajo de mujeres, que utilizó establecimientos no públicos, lo que significó mantener componentes informales en la provisión de servicios (Bayón, 2009), aunado a deficiencias en la operación del programa como carencias en las instalaciones, mobiliario, seguridad y falta de personal capacitado (ASF, 2013; Vega, 2019).

En suma, se construyó un servicio para no contribuyentes que atendía a poblaciones con carencias sociales, sobre todo de entornos urbanos, con una oferta poco articulada, de baja calidad y con pocas innovaciones a lo largo del tiempo. Esta configuración reflejó las marcadas desigualdades en el acceso y calidad de los servicios, a los que se accede según la clase social y la posición ocupada en el mercado de trabajo.

De forma semejante a los programas de cuidado infantil, hay un universo de iniciativas que atienden otros sectores de la población y pueden considerarse dentro del ámbito de cuidados (en cuanto a fomento o procuración). Distintas dependencias desplegaron programas de atención a personas adultas mayores (pensión, estancias, capacitaciones a cuidadores), a madres (seguro de vida, becas escolares), personas con adicciones y de fomento al empleo, entre otros (Villa Sánchez, 2019).

Tabla 2. Políticas de cuidado para diferentes grupos sociales

Tipo de política	Programa	Grupos atendidos
Protección social	Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad (DIF)	Apoyos monetarios y en especie para personas con alguna discapacidad, adultas mayores y mujeres víctimas de la comisión de delito o violaciones de derechos humanos que presenten un ingreso menor a la Línea de Bienestar
	Seguro Médico Siglo XXI (S. Salud)	Aseguramiento médico universal para niñas y niños menores de 5 años incorporados al Seguro Popular
	Programa de Pensión para Adultos Mayores (SEDESOL)	Personas mayores de 65 años que no tengan pensión contributiva mayor a \$1,092
	Seguro de Vida para Jefas de Familia (SEDESOL)	Seguro de vida a mujeres jefas de familia de entre 12 y 68 años que se encuentren en estado de pobreza y no cuenten con seguridad social

	Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (SEP)	Becas económicas y en especie a personas en situación de vulnerabilidad (madres y padres jóvenes, jóvenes embarazadas, personas indígenas, personas con alguna discapacidad, afrodescendientes).
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (S. Economía)	Inclusión financiera de personas que no son sujetos de crédito de la banca comercial
Servicios de cuidado	Programa de Atención a Personas con Discapacidad (DIF)	Atención a personas con discapacidad mediante obras que promuevan la inclusión social
	Programa de Servicios a Grupos con Necesidades Especiales (INAPAM)	Servicios de cuidado en residencias de día dirigido a personas mayores de 60 años
	Curso de Apoyo para Cuidadores Informales de Personas Envejecidas (ISSSTE)	Cursos dirigidos a cuidadores informales de personas adultas mayores
	Curso de Apoyo para Cuidadores Informales de Personas Envejecidas Frágiles y con Demencia (ISSSTE)	Cursos para cuidadores informales
	Comedores Comunitarios (SEDESOL)	Niñas y niños de 0 a 11 años, estudiantes de 12 a 19 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, personas con discapacidad, personas mayores de 65 años y personas en situación de vulnerabilidad
	Programa de Prevención y Atención contra las Adicciones (S. Salud)	Adolescentes entre 12 y 17 años en condiciones de vulnerabilidad
Políticas laborales	Programa de Apoyo al Empleo (STPS)	Otorga apoyos económicos o en especie a personas de 16 años o más que buscan empleo
	Programa de Empleo Temporal (SEDESOL)	Dirigido a mujeres y hombres de 16 años o más que enfrentan una disminución temporal en su ingreso o una baja demanda de trabajo

Elaboración propia a partir de Villa Sánchez (2019).

Estos programas amplían la provisión de cuidados hacia otros grupos y no dependen, en su mayoría, del estatus de trabajador(a) formal. De manera general, pueden considerarse como paquetes básicos, es decir, un conjunto limitado de beneficios para mitigar riesgos en el ciclo de vida, preponderantemente para personas en pobreza (Valencia Lomelí &

Jaramillo-Molina, 2019), congruentes con la lógica residual y con los principios de la liberalización económica. Es decir, son prestaciones económicas o capacitaciones que no inciden directamente en los cuidados, sino que fomentan la responsabilidad individual para que las y los beneficiarios modifiquen, por propia cuenta, su distribución de cuidados, además de que son servicios acotados para grupos con carencias sociales.

Mención aparte merecen los servicios como los sistemas de pensiones, jubilaciones y protección de riesgos laborales, servicios contributivos altamente segmentados que son mayormente alcanzados por poblaciones de los deciles de ingreso altos (Valencia Lomelí & Jaramillo-Molina, 2019). La contraparte no contributiva se refleja en el Programa de Pensión para Adultos Mayores que, sin embargo, resulta insuficiente para garantizar que las personas puedan proveerse de cuidados en el mercado (Villa Sánchez, 2019), más aún, continúa la lógica de que las personas acudan al mercado mediante servicios privados antes que proveer de servicios públicos de calidad.

Ante este panorama, podemos destacar una provisión segmentada y limitada de beneficios. De manera adicional, hay pocos incentivos para que los hombres se involucren en labores de cuidado y que las mujeres puedan ocupar su tiempo en otras actividades, por ejemplo, en trabajos remunerados, escasamente promovidas por las legislaciones y políticas laborales, como se analiza a continuación.

#### LEGISLACIÓN SOBRE EL CUIDADO Y POLÍTICAS LABORALES

De manera complementaria a los servicios de cuidado, destacamos las principales legislaciones que se mantuvieron e hicieron en materia de cuidados. Normas como las licencias por maternidad y permisos para madres lactantes gozan de una antigüedad

considerable en la legislación mexicana, con más de 50 años de ser instauradas, siendo de las primeras normas de la región latinoamericana (Batthyány Diggiero, 2015).

Sin embargo, el avance posterior fue lento y evidenció un sesgo de género en detrimento de las madres. De 1974 a la fecha la licencia por maternidad se mantuvo en seis semanas previas y seis semanas posteriores al nacimiento de un bebé con goce de salario completo; no fue hasta 2012 que se amplió a ocho semanas en caso de tener un bebé con alguna discapacidad, y que se incorporó un permiso para madres adoptivas (seis semanas después de la adopción) (Pérez Hernández, 2019).

También en 2012 se introduce una licencia para padres con marcadas diferencias. En contraste con la licencia para madres, el permiso se reduce a cinco días (por nacimiento o adopción), con sueldo íntegro, pero pagado por el empleador (siendo que la licencia por maternidad se paga a través de la seguridad social) (Pérez Hernández, 2019). Este esquema normativo parte del supuesto de que son las mujeres trabajadoras las principales responsables del cuidado familiar (Lupica, 2016), se basa y reproduce la tradicional división sexual del trabajo, prescinde o minimiza la responsabilidad de los hombres, además de que excluye a quienes no son asalariados formales (Pautassi & Nieves Rico, 2011).

Dos limitaciones extra sobre las regulaciones de este periodo son la falta de servicios para hijos e hijas de mayor edad, es decir, servicios para niños y niñas entre los seis meses y los tres años, y la no consideración de cuidados hacia otros sectores de la población (Lupica, 2016). Tanto las licencias por maternidad y paternidad, como los permisos para madres lactantes (dos descansos extra por seis meses), cubren tan sólo los primeros meses de vida de un bebé, dejando un espacio sin intervención hasta la educación preescolar (a partir de los tres años). Esta situación es agravada por la baja cobertura de los servicios de guardería y

centros de cuidado infantil, donde el porcentaje de niños y niñas entre 0 y 5 años que los utilizan es menor al 10% en el país (Mateo Díaz, Rodríguez Chamussy, & Grafe, 2014).

Uno de los intentos por otorgar coherencia a los servicios y provisiones para el cuidado se reflejó en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil publicada en 2011. Entre las principales pretensiones de la ley estuvieron el contar con una instancia coordinadora de servicios, crear una política congruente y generar información pertinente sobre los programas; sin embargo, acarreo consigo distintas problemáticas: creó un consejo rector sin reglamentación interna, no planteó estándares de calidad y la capacidad real del DIF era insuficiente para coordinar los registros estatales (Mateo Díaz et al., 2014).

Adicionalmente, en 2006 se publicó la Ley General de para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, siendo la base para la creación del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad). Este programa, emitido en cada sexenio subsecuente y alineado con su respectivo Plan Nacional de Desarrollo, presenta avances en la consideración hacia los cuidados, introduciéndolos cada vez con mayor centralidad (DOF, 2009, 2013).

Sobre la consideración de cuidados hacia otros grupos sociales, destacamos la promulgación de leyes para personas adultas mayores, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores promulgada en 2002, y para personas con discapacidad, la Ley General de las Personas con Discapacidad promulgada en 2005 sucedida por la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en 2011. Ambas normas cumplen la función de reconocer derechos para ambos grupos y establecer obligaciones para el Estado.

Entre las ausencias importantes, las leyes mexicanas no consideran, hasta 2019, a trabajadoras y trabajadores domésticos. De la misma manera, es apenas reciente la ratificación y firma de convenios de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio



sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos), quedando pendiente la firma del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.

Este marco normativo general reafirma que las políticas de cuidado son primordialmente ejercidas a partir de ciertas particularidades relacionadas con la inserción en el mercado de trabajo y no como un derecho universal (Pautassi & Nieves Rico, 2011). Aunado a los supuestos maternalistas de las legislaciones, hay pocas consideraciones hacia otros sectores como los rurales, indígenas, trabajadores informales, varones en general, o familias no basadas en relaciones heterosexuales.

Tabla 3. Legislación sobre el cuidado en México <sup>6</sup>

Legislación	Año de promulgación
Legislación licencia por maternidad	1963-1970
Legislación madres lactantes	1963-1970
Licencias paternidad	2012
Ley General de las Personas con Discapacidad	2005
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	2011
Legislación sobre trabajo doméstico	No hasta 2019
Ratificación Convenio 156 OIT	--
Convenio 189 OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos	No hasta 2020
Ley General de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil	2011
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	2002
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2006

Fuente: Elaboración propia con base en Batthyány Diggiero (2015).

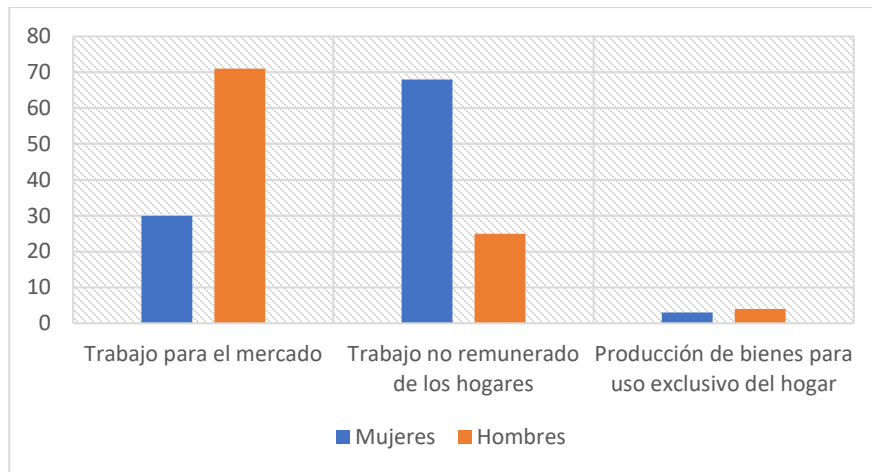
<sup>6</sup> Basado en la investigación de Batthyány Diggiero (2015) y complementado por Mateo Díaz (2014).

## ACERCA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL CUIDADO

La distribución del tiempo de las personas evidencia los sesgos de género en materia de cuidados. En particular, la participación en el mercado de trabajo frente al tiempo destinado a los cuidados muestra distribuciones desiguales entre hombres y mujeres. A pesar de regulaciones y de programas que buscan mejorar la inserción de las mujeres al mercado de trabajo, persiste un fuerte rezago ya que sólo 40% de las mujeres participan en el mismo, mientras los hombres tienen tasas de participación de casi el doble, con 75%, cifras que se mantuvieron constantes en el periodo 2005-2018 (Coneval, 2019b). Cabe destacar que las tasas de participación femenina en México son incluso más bajas que el promedio en América Latina, donde se reporta, en 2017, 50.2% de participación de mujeres, desigualdad que se explica parcialmente por la atención de situaciones familiares y de cuidado (Cepal, 2019).

La relación entre la inserción al mercado laboral y el cuidado se evidencia en que, a pesar del porcentaje relativamente bajo de participación laboral femenina, las mujeres tienen jornadas totales de trabajo más extensas que los hombres (contemplando labores remuneradas y no remuneradas), con un promedio de 89.7 horas de trabajo a la semana para mujeres, por 65 horas de los hombres, para 2014 (Villa Sánchez, 2019). La diferencia sustancial está en que una mujer dedica al trabajo no remunerado 68% de su tiempo en comparación con 25% del tiempo de los hombres (INEGI & INMUJERES, 2019). En suma, estos datos reflejan la sobrecarga de trabajo no remunerado para las mujeres y sus menores oportunidades de participar del mercado laboral ante la limitada y deficiente estructura de servicios públicos de cuidado.

Gráfica 1. Distribución porcentual del tiempo total de trabajo a la semana de la población de 12 años y más, por sexo y tipo de trabajo, 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI&INMUJERES (2019).

La distribución del tiempo de trabajo diferenciada para hombres y mujeres es indicativa de un modelo fuertemente familiarista y maternalista. En términos prácticos, esto significa que prevalece una asignación tradicional de roles donde el hombre desarrolla actividades laborales, mientras la mujer está sujeta a tareas de cuidado. La oferta dispersa de servicios de cuidados, la limitada legislación en la materia y los programas residuales donde prevalece la responsabilidad individual, son evidencias del predominio de este modelo tradicional, donde las iniciativas en esta materia carecen de la coherencia y articulación necesarias para transitar a una mayor desfamiliarización o promover cambios en las dinámicas de cuidado.

#### ESQUEMA DE ANÁLISIS PARA LAS POLÍTICAS DE CUIDADO

A partir de la descripción previa, elaboramos un esquema sobre la configuración de las políticas de cuidado, tomando, primero, la clasificación de políticas de cuidado que distingue: servicios de cuidado, infraestructura relevante para el cuidado, políticas de protección social

y políticas laborales (Esquivel & Kaufmann, 2017), para luego destacar sus principales repercusiones sociales.

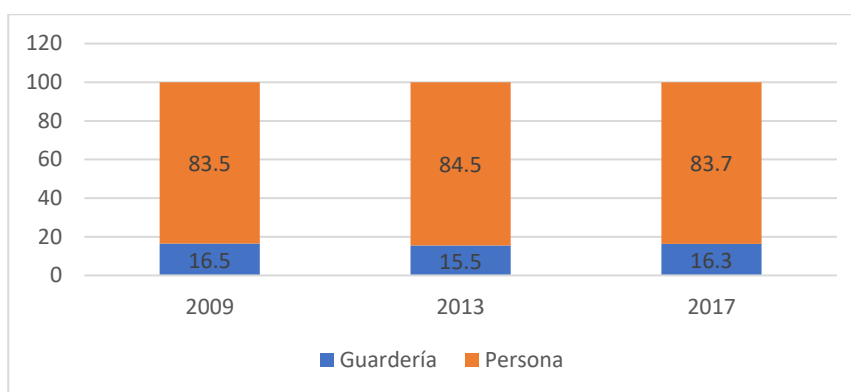
En el caso de las políticas residuales, sobresalen los programas de combate a la pobreza en materia de cuidados, principalmente, por ser la vía más importante en que se atendieron, aunque de manera indirecta. En este sentido, las políticas de protección social adquieren un lugar preponderante, sobre todo las transferencias condicionadas, con complementariedades de programas de empleo y pensiones para adultos mayores. Estos programas siguen la lógica de paquetes básicos, que brindan servicios minimalistas, pero con amplia cobertura.

Es importante hacer hincapié en que, por un lado, las políticas de protección social segmentaron a la población entre quienes accedían a servicios contributivos y quienes eran beneficiarios de programas sociales (no contributivos). De esta forma, en 2016 alrededor de 40% de la población era atendida por programas dentro de la lógica de paquetes básicos (Valencia Lomelí & Jaramillo-Molina, 2019). Por otro lado, no se trató de intervenciones explícitas para el cuidado, más bien, se asentaron en la estructura familiarista para tratar otros problemas.

La oferta de servicios de cuidado en México tiene un amplio antecedente en su vertiente de empleo formal, contando, por su parte, con una diversidad de servicios e incorporaciones recientes de programas que cubren a población de empleos no formales. No obstante la permanencia y la solidez de estas iniciativas (en tanto se mantuvieron con el paso del tiempo con pequeñas modificaciones), contemplan a grupos acotados de la población: urbanos, de edades tempranas y contribuyentes, lo que, en su caso, representa servicios diferenciados para la población y no derechos generalizados para la ciudadanía.

En este sentido, podemos señalar dos importantes limitantes de los servicios de cuidado. Primero, se evidencia la cantidad de población, en sus primeros seis años de vida, que es cuidada por otras personas y no por servicios de guardería mientras su madre trabaja, siendo constante que más del 83% de niñas y niños dependen de la familia o de otras redes sociales y no de servicios (Coneval, 2019b). Esto muestra la marcada tendencia a hacer reacer las responsabilidades de cuidado en el ámbito familiar antes que en instituciones del Estado o del mercado.

Gráfica 2. Porcentaje de la población de 0 a 6 años que se reconoció es cuidada mientras su madre trabaja, en guardería o con persona que los cuida.



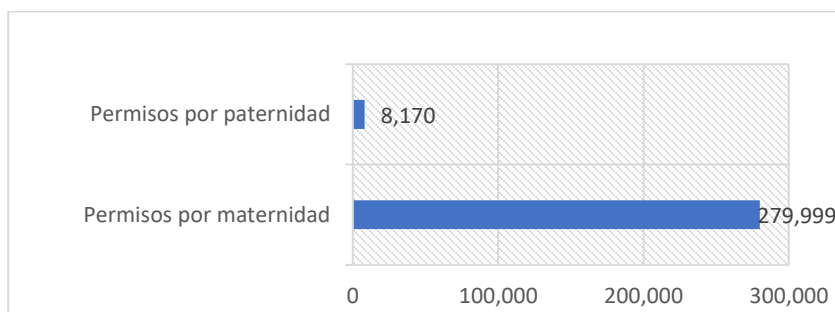
Fuente: Coneval (2019).

En segundo lugar, hay una escasez de servicios para poblaciones rurales e indígenas. Los programas de educación inicial tienen notorias diferencias con la oferta urbana, mientras que la mitad de la población indígena recibe una educación preescolar y primaria carente de relevancia y pertinencia lingüística y cultural (INEE, 2018).

Sobre las regulaciones laborales en México destaca que, a pesar de su carácter temprano e innovador, tuvieron un lento avance y mantuvieron el supuesto de la madre como principal cuidadora. Para el periodo de estudio, únicamente se cuenta con la introducción de

un permiso paternal de cinco días (a partir de 2012) que, como demuestra la experiencia internacional, es una condición necesaria, pero no suficiente para modificar la dinámica de cuidados (Lupica, 2016; Pérez Hernández, 2019)

Gráfica 3. Número de permisos por maternidad y paternidad otorgados en México durante 2018.



Fuente: Pérez Hernández (2019).

La legislación mexicana tuvo otras modificaciones como el reconocimiento de derechos para personas adultas mayores, personas con discapacidad, el carácter de obligatorio para el grado preescolar o el intento por coordinar servicios de cuidado infantil a través de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Sin embargo, los temas de cuidado estuvieron sujetos, en su mayoría, al estatus de las personas como trabajadoras, en otras palabras, no evolucionaron hacia una perspectiva de derechos; sobre todo, mantuvieron la intención de posicionar a la familia como una institución obligada a garantizar protección social (Sedesol, 2014).

Finalmente, al hablar de infraestructura relevante para el cuidado se hace referencia a acciones que reduzcan la carga de trabajo, asignado típicamente a las mujeres, y que por tanto disminuya el tiempo y las labores de cuidado, como la recolección de agua, el suministro de energía, instalaciones de saneamiento, etc. Dentro de esta clasificación, que puede ser pensada sobre todo para zonas rurales, no se encuentra una propuesta de programas

federales, más allá de iniciativas como Comedores Comunitarios o programas de saneamiento y agua potable de CONAGUA.

En resumen, el panorama de cuidados durante esta etapa de estudio tendió a concentrarse en los programas Progres-a-Oportunidades-Prospera y afines, con una limitada oferta de servicios de cuidado, legislación que careció de innovaciones y nulas iniciativas para reducir la carga de tareas extras a los cuidados. De esta manera, se evidencia el carácter disperso y limitado de la provisión pública de cuidados durante este periodo.

Para el análisis de la situación de cuidados en el régimen de bienestar mexicano se requiere también examinar las principales repercusiones de las políticas en términos socioeconómicos y de género. A tal fin, utilizamos el marco de promoción de maternalismo, corresponsabilidad estatal, corresponsabilidad paternal e igualdad social, propuesto por Blofield & Martínez Franzoni (2015).

Ante la diversidad de opciones que ofrece el régimen de bienestar mexicano, es posible encontrar diversos efectos sociales, promociones diferentes del cuidado, sin que esto signifique que no haya un esquema preponderante. En términos generales, encontramos que el cuidado se centra en el maternalismo: tanto la legislación como los programas concentran en la madre las principales responsabilidades de cuidado familiar, facilitando la entrada a programas o permisos a partir de este estatus.

Dentro de este marco, sin embargo, podemos diferenciar iniciativas en las cuales las madres son beneficiarias directas y otras en que son responsables más que beneficiarias. Por un lado, en términos de permisos de maternidad y estancias infantiles, el objetivo se centra en promover la inserción de madres al mercado de trabajo, por lo que son las mujeres las principales beneficiarias, con las reservas antes descritas. En la lógica de las transferencias, por otro lado, las madres fungen como la conexión entre el Estado y los hijos e hijas, con

papeles de responsables del cumplimiento de condicionalidades y no directamente sujetas de derecho o beneficiarias.

La promoción del maternalismo se conjuga con la limitada oferta de políticas que busquen promover corresponsabilidad paternal. Hay indicios de un mayor involucramiento de hombres en tareas de cuidado, sin embargo, tienen relación con condiciones específicas de las familias como el estrato social, escolaridad, edad y tipo de localidad donde habiten (Martínez Salgado & Rojas, 2016), en este sentido, no es visible que las políticas impulsen estas transformaciones o modifiquen la diferenciación por grupos sociales.

Finalmente, no hay indicios de promoción de igualdad social. Entre otros, sería necesario contar con una perspectiva de derechos, elevando las opciones de la población no contribuyente, reduciendo la diferenciación entre sectores urbano-rurales y extendiendo la consideración hacia diferentes tipos de familias.

## CONCLUSIONES

El desarrollo de este capítulo nos permite evidenciar una provisión dispersa y poco articulada de los cuidados en el régimen de bienestar mexicano, que concentra la responsabilidad en ámbitos familiares, a cargo de las mujeres, sobre todo, las madres.

El análisis de programas y legislaciones sobre cuidados revela varios aspectos: primero, una configuración que gira, preponderantemente, alrededor de la madre; segundo, la diferenciación entre servicios para empleos formales e informales; tercero, la poca consideración hacia sectores rurales, indígenas; cuarto, la persistencia de un mismo esquema con pocas innovaciones; y quinto, pocas consideraciones hacia hombres, padres, o para la diversidad de familias.



El análisis previo permite ubicar en un lugar preponderante de provisión de cuidado a las políticas de protección social. Los programas derivados de la lógica del Progreso se caracterizan por estar pensados como iniciativas de combate a la pobreza o paquetes mínimos de asistencia para poblaciones específicas, atendiendo, de manera implícita o indirecta, la cuestión de cuidados.

Tanto los servicios de cuidado como las políticas laborales tienen un carácter limitado y giran, principalmente, en torno a las madres. Esta lógica permite, por un lado, fomentar la inserción laboral de mujeres al crear espacios de cuidados. Por otro lado, sin embargo, reduce los cuidados a una cuestión maternal, con pocos derechos e incentivos para la participación de hombres.

Por su parte, no se encuentran iniciativas que busquen mejorar la infraestructura básica en aras de disminuir la carga de cuidados. Esto podría significar una disminución en el tiempo total de trabajo, sobre todo de mujeres, y permitir su participación en actividades remuneradas.

Finalmente, se sostiene que para el periodo de estudio hay una promoción generalizada del maternalismo. Para casos como los programas de transferencias hay incluso una sobre responsabilización de las familias, específicamente hacia las madres y familias en pobreza, en tanto intervienen en los patrones de reproducción social, asignando tareas adicionales a las cotidianas (Dallorso, 2013).

Hay una promoción limitada de corresponsabilidad paternal y estatal. En esta última, hay una base importante de servicios, pero es segmentada para grupos contribuyentes y no contribuyentes, misma que carece de innovaciones y está basada en un minimalismo de la provisión del Estado. El fomento a responsabilidades paternas es considerablemente menor

al que se le otorga a las madres, esquema que incluso fue reforzado por la asignación de condicionalidades del Oportunidades.

El análisis muestra que lejos de promover una mayor igualdad social, en este período se observa la diferenciación de cuidados en función del trabajo, género, tipo de localidad, etc., y su estrecha relación con una perspectiva familiarista. Si bien hay iniciativas que pueden representar una dirección hacia la desfamiliarización, representan esfuerzos menores ante estas tendencias generales.

### CAPÍTULO 3. LOS CUIDADOS DURANTE EL GOBIERNO DE LÓPEZ OBRADOR

#### INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se analizan las políticas del cuidado implementadas a partir del cambio de gobierno federal en 2018. Como punto de partida, se plantean los principales ejes del discurso político que sostiene el presidente López Obrador, definido principalmente por el combate a la corrupción, la atención a los sectores más vulnerables, y una ruptura respecto a los gobiernos anteriores, identificados dentro del periodo neoliberal.

A continuación, se analiza en qué medida y de qué manera estos ejes se expresan en la política social, tanto en el diseño como en la operación de los Proyectos y Programas Prioritarios. En términos generales, se detalla un modelo de transferencias directas hacia grupos específicos de la población, como personas adultas mayores, campesinos, jóvenes, y otros.

Luego se examinan las políticas de cuidado durante los primeros dos años de gobierno, haciendo énfasis en las reformas constitucionales con respecto al derecho al cuidado y pensiones, la creación de un Sistema Nacional de Cuidados impulsado por el INMUJERES y sustentado por el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024, y legislaciones que benefician a personas trabajadoras del hogar. Asimismo, se identifican las principales modificaciones con respecto a programas anteriores que atendían la esfera de cuidados.

En un siguiente subapartado se identifican efectos derivados de la pandemia por la Covid-19, planteando algunas de las principales repercusiones sociales y la respuesta gubernamental frente a éstas. Se indaga si los programas existentes mitigan o exacerb

tareas de cuidado, así como las continuidades y rupturas respecto de las administraciones anteriores.

Finalmente, se enfatiza la clasificación de políticas de cuidado se analiza si estas políticas promueven, o no, el maternalismo, la corresponsabilidad estatal, la corresponsabilidad paternal o la igualdad social (Blofield & Martínez Franzoni, 2015). Este esquema, utilizado también para analizar el periodo 1997-2018, permite plantear líneas de continuidad y de cambio en la perspectiva respecto al cuidado del régimen de bienestar mexicano.

#### MARCOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN EL GOBIERNO DE LA “CUARTA TRANSFORMACIÓN”

El cambio de gobierno federal en 2018 tuvo implicaciones en materia de política social y en el tratamiento público de los problemas sociales. En primera instancia, el gobierno entrante se posicionó dentro de un discurso de cambio, autonombrándose como el gobierno de la “Cuarta transformación”, subsecuente a las transformaciones derivadas de la Independencia, la Reforma y la Revolución mexicana. En términos prácticos, la llegada de López Obrador trajo consigo la eliminación de diversos programas sociales y la operación de nuevas iniciativas agrupadas, en su mayoría, en los llamados “Proyectos y Programas Prioritarios”, un conjunto de treinta iniciativas insignia del gobierno.

En este sentido, es conveniente entender la política social no sólo respecto a los problemas sociales que pretende atender, sino también como estrategias políticas, visiones de mundo en un determinado contexto (Sayer, 2017). Así, la política social del gobierno de López Obrador se planteó como una ruptura respecto al modelo neoliberal, planteamiento expresado en el Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de México, 2019a; López Obrador,

2018a, 2018b). Las modificaciones, por tanto, estuvieron presentes en el discurso político y en el rediseño institucional de secretarías y programas sociales. La política social tuvo como base un conjunto amplio de ideas impulsadas, sobre todo, desde la figura presidencial y la Secretaría de Bienestar. Posicionado como un gobierno que atendería, primero, a las personas en pobreza, el discurso político se basó en un abierto combate a la corrupción y al conservadurismo, la búsqueda del bienestar y la construcción de una etapa posneoliberal (López Obrador, 2018b).

Figura 1. Principales planteamientos del gobierno de López Obrador



Estas ideas se expresan de diversas maneras en la política social. La primera, derivada de la figura de López Obrador y su propuesta de política social, en tanto evidencia una mayor influencia en su elaboración y una revitalización del presidencialismo mexicano (Illades, 2020). La segunda, consistente en los documentos normativos emitidos por las secretarías, es decir, cómo se plantean estrategias, programas y las principales ideas del gobierno en su conjunto. Finalmente, el diseño e implementación concreta de programas constituye un tercer elemento que da indicios de cómo se configura la política social.

López Obrador conjuga en su discurso tanto planteamientos de cambio con respecto al modelo neoliberal como continuidades con respecto a las políticas de los gobiernos que siguieron dichos lineamientos. Siendo parte de los partidos asociados a un espectro que podría caracterizarse como de izquierda, el presidente tomó una postura de combate a la corrupción y de poner a la población en pobreza como grupo prioritario, bajo el lema “primero los pobres”. La lucha contra la corrupción y la pobreza tiene su punto de intersección en la forma en que fueron ideados los principales programas sociales y en la perspectiva de crear un gobierno caracterizado por la austeridad: en palabras de AMLO “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”. En este sentido, postuló que la política social tenía un manejo deficiente, siendo utilizada con fines electorales y con figuras de intermediarios que absorbían parte de los recursos, es decir, arraigada en la corrupción (López Obrador, 2018b). Por lo anterior, la política social se centraría en entregas directas de dinero a grupos específicos, lo que conlleva no sólo la desaparición de intermediarios sino también de las condicionalidades propias de los programas anteriores.

Sobre su concepción del bienestar y el rol de las mujeres en los programas sociales, el presidente declaró:

¿Qué es lo más importante para el actual gobierno? El bienestar. ¿Y quiénes manejan esos programas? Puras mujeres. Se forma un comité de padres de familia, con maestros, madres, padres de familia, se forma un comité, se da la recomendación de que el tesorero sea una mujer -porque la mujer es más honrada que el hombre y al que no le guste y si es conservador que se vaya a volar en el avión presidencial.

López Obrador (Gobierno de México, 2020b)

Retomando los pilares básicos de un régimen de bienestar, parecen observarse tendencias contradictorias, Por un lado, el presidente considera relevante reposicionar al Estado en la provisión de bienestar (López Obrador, 2018b), pero por el otro, desde un

perspectiva fuertemente conservadora, ubica a la familia como la principal institución de seguridad social, otorgando a las mujeres e hijas un papel primordial en labores de cuidado, sin plantear al respecto ninguna propuesta de cambio (Animal Político, 2020; Gobierno de México, 2020a), en específico, se fomenta una idea específica del papel de hijas:

“A veces no gusta mucho porque, también con razón, se quiere cambiar el rol de las mujeres y eso es una de las causas, es una de las causas justas del feminismo, pero la tradición en México es que las hijas son las que más cuidan a los padres, nosotros los hombres somos más desprendidos, pero las hijas siempre están pendientes de los padres, de los papás, de las mamás”

López Obrador (Animal Político, 2020)<sup>7</sup>

Destaca también una aproximación ambigua hacia el bienestar en donde se resalta tanto un aspecto de redistribución económica como la generación de condiciones relativas a la felicidad y al alma. En este sentido, hay un constante llamado del presidente a atender cuestiones morales, religiosas y espirituales (Gobierno de México, 2020a; Presidencia de la República, 2020a).

Un segundo punto que complementa las características de la política social es la producción de documentos que guían a los programas sociales, como reglas de operación, lineamientos y programas sectoriales. Entre ellos destaca el Programa Sectorial de Bienestar 2019-2024 (2020c) como la herramienta con mayores definiciones sobre la política social. En concordancia con el discurso presidencial, se establece una política que contribuya a la creación de un Estado de bienestar con un carácter universal, rompiendo con las relaciones clientelares y mercantiles del pasado. Adicionalmente, también identifica como principales

---

<sup>7</sup> Recuperado de <https://bit.ly/3u8MX1O>

problemas del país a la corrupción, la desigualdad y la pobreza, estableciendo una política social sin intermediarios.

El Programa Sectorial de Bienestar (PSB) continúa con la línea de atención a grupos específicos de la sociedad como adultos mayores, niñas y niños en orfandad, personas con discapacidad, pueblos y comunidades indígenas, personas afromexicanas, campesinos, migrantes y refugiados. El Programa parte del concepto de bienestar, invocando la efectividad de derechos humanos como condición fundamental para el desarrollo de capacidades. El PSB establece dos ejes transversales: inclusión productiva e igualdad de género; sobre este último punto plantea la necesidad de contar con un Sistema Nacional de Cuidados. Paralelo a la transversalidad de la igualdad de género, se establece que el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas será clave para tratar temas de género desde la Secretaría del Bienestar, siendo un programa que promueve la formulación de políticas estatales de prevención y atención de violencia contra mujeres (INDESOL, 2016).

Finalmente, contamos con el diseño de los Proyectos y Programas Prioritarios y la forma en que fueron implementados dentro de los primeros años del gobierno. De manera general, los Programas Prioritarios estuvieron definidos por la entrega directa de recursos monetarios a ciertos sectores de la población. Dentro de las evaluaciones de diseño publicadas por el Coneval (2020c), se puede constatar, por un lado, que los programas de nueva creación no tuvieron participación de intermediarios y estuvieron enmarcados en un contexto de austeridad. Por otro lado, sin embargo, también fue recurrente que los diagnósticos de los problemas públicos estuvieran disociados de las soluciones y estrategias establecidas por los programas, ya que se limitan a las entregas de dinero, sin mecanismos



de seguimiento o verificación de la calidad de los servicios, y que no se contaba con una visión a largo plazo.

Otros elementos, como la universalidad de los apoyos y la eliminación total de condicionalidades son puestos a consideración debido a los requisitos que establecen los programas y a su cobertura actual (Jaramillo, 2019). En relativa concordancia con el énfasis poblacional propuesto en el Plan Sectorial de Bienestar, los principales programas atienden a jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, estudiantes y campesinos.

Tabla 4. Principales Programas Prioritarios<sup>8</sup>

Programa	Beneficio	Población
Jóvenes Construyendo el Futuro	Apoyo económico mensual de \$3,600, seguro médico y vinculación con centros de trabajo por 12 meses	Jóvenes entre 18 y 29 años que no estudien ni trabajen
Sembrando Vida	Apoyo económico mensual de \$5,000, en especie (plantas, semillas, herramientas) y acompañamiento social y técnico	Campesinos
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Apoyo económico bimestral de \$2,550 por persona	Adultos mayores de 68 años (65 en caso de ser población indígena)
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Apoyo económico bimestral de \$2,550 por persona	Personas con discapacidad (niñas, niños, jóvenes, adultos)
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	Apoyo económico bimestral de \$1,600 por familia	Estudiantes de educación básica
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	Apoyo económico bimestral de \$1,600 por estudiante	Estudiantes de educación media superior

<sup>8</sup> La lista completa con treinta Proyectos y Programas Prioritarios se muestra en el Anexo.

Jóvenes Escribiendo el Futuro	Apoyo económico bimestral de \$4,800 por estudiante	Estudiantes con bachillerato terminado
Programa Nacional de Reconstrucción	Restauración de inmuebles y subsidios directos a damnificados	Personas damnificadas por los sismos de 2017 y 2018
Programa de Producción para el Bienestar	Apoyo en especie (semillas, fertilizantes), capacitación y asistencia	Campesinos
Crédito Ganadero a la Palabra	Crédito en especie (ganado)	Pequeños productores ganaderos
Tandas para el Bienestar	Crédito por \$6,000	Microempresarios entre 30 y 64 años
Programa Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	Instalación y operación de cien universidades	Estudiantes de educación superior
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	Apoyo económico bimestral de \$1,600 por niño o niña (\$3,600 en caso de persona con discapacidad)	Madres de 15 años y más, padres solos o tutores

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Gobierno de México (2019b)

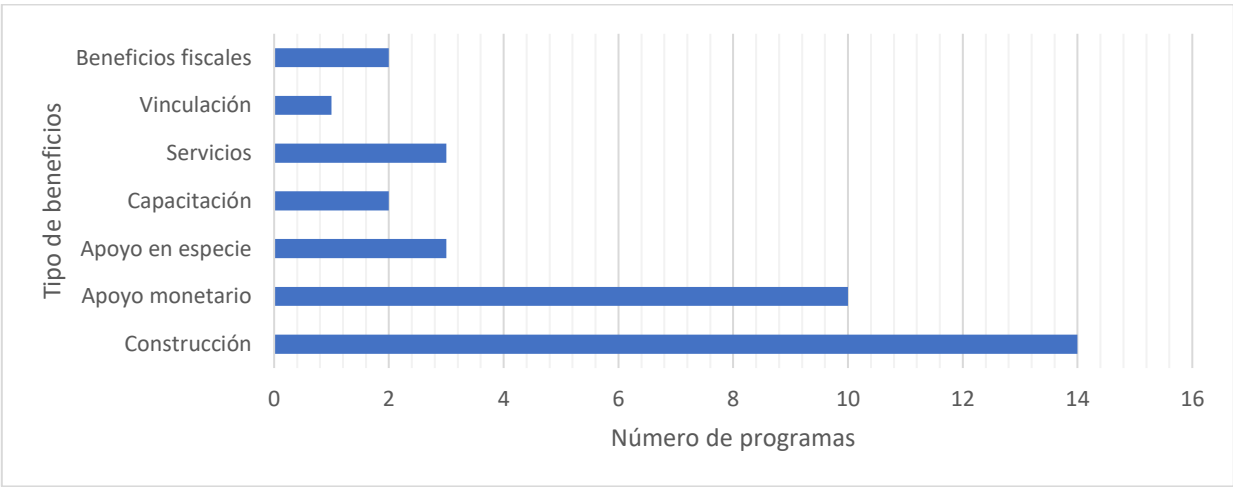
Con la implementación de los Programas Prioritarios se eliminaron y modificaron diversos programas. Entre los más destacados está la eliminación de Prospera, con Progresá y Oportunidades como antecedentes de programas de transferencias monetarias condicionadas; la desaparición de Comedores Comunitarios, Empleo Temporal, Apoyo para la protección de las personas en estado de necesidad, Escuelas de Tiempo Completo; y el cambio de programas como Estancias Infantiles por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras (PABNNHMT), y Pensión de Adultos Mayores por Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. En el caso del PABNNHMT el cambio consistió en que el programa únicamente haría entrega directa de

dinero, desvinculándose del servicio de estancias, mientras que las pensiones tuvieron un aumento de cobertura y de monto entregado.

Por fuera del marco de Proyectos y Programas Prioritarios hay otras iniciativas relevantes que fueron implementadas. En atención a la población con problemas de adicción se emprendió la Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones; se instauró el programa La escuela es nuestra; y actualmente se legisla sobre la creación de un Sistema Nacional de Cuidados.

Sólo en los Proyectos y Programas Prioritarios, las acciones se concentran en construcción y entrega de dinero, en tanto, de un universo de 30 proyectos, en 14 hay acciones de construcción y en 10 apoyos económicos. De estos últimos, en siete su único componente es la entrega directa de dinero, los otros tres están acompañados de vinculación con centros de trabajo (Jóvenes Construyendo el Futuro), apoyo en especie y capacitación (Sembrando Vida) y construcción (Plan Nacional de Reconstrucción).

Gráfica 4. Beneficios otorgados por Proyectos y programas prioritarios<sup>9</sup>



Fuente: Elaboración propia

<sup>9</sup> La suma total excede los treinta programas en tanto hay iniciativas que brindan más de un beneficio.

La descripción, basada en el discurso presidencial, normativa y diseño de los principales programas en el gobierno de López Obrador nos conduce a interrogarnos sobre los cambios y continuidades de la política social en México respecto al período anterior. Habiendo esfuerzos por la descripción general (Jaramillo, 2019), es preciso ahondar sobre la materia de cuidados en el proyecto de gobierno de López Obrador, siendo que, en esta primera aproximación, se revela como un área que cuenta con escasas acciones.

#### LOS CUIDADOS EN LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE LA “CUARTA TRANSFORMACIÓN”

En los primeros años de gobierno de López Obrador hubo modificaciones importantes en los programas destinados a atender la cuestión de los cuidados. Si bien los servicios basados en la condición de contribuyente (pensiones, guarderías, prestaciones laborales) se mantienen prácticamente sin modificaciones, hubo cambios en los programas sociales que formaban parte de los paquetes básicos de asistencia.

Después de veinte años se eliminó el programa nacional de combate a la pobreza Progresá-Oportunidades-Prospera. En un primer momento, se estableció que parte de las familias beneficiarias seguirían siendo cubiertas por el programa Becas para el Bienestar Benito Juárez (DOF, 2019), sin embargo, el diseño de las becas estudiantiles constituye un modelo diferente al de las transferencias monetarias condicionadas, por lo que no representa la continuidad del programa POP.

Como se mencionó en apartados anteriores, los programas de transferencias condicionadas fueron la principal instancia donde se atendían los cuidados, relegando diversas actividades a las familias, en especial a las madres, a través de las condicionalidades. A partir de la eliminación de Prospera, la intervención pública dejó de considerar que para transferir recursos fuera necesario asistir a capacitaciones sobre salud o nutrición, aspecto

que, en parte, significaría una reducción de responsabilidades de las madres y las desvincularía de los programas.

El componente de educación, es decir, la asistencia de niños, niñas y jóvenes a la escuela continuó siendo considerada en otros programas operados por la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. Si bien no es parte de la lógica de las condicionalidades del POP, las becas escolares están sujetas a la asistencia escolar; sin embargo, las becas no tienen un criterio de diferenciación por género, entregando montos económicos iguales para hombres y mujeres, lo que modifica un criterio que incentivó el aumento en asistencia escolar de niñas y jóvenes (Hanlon, Barrientos, & Hulme, 2013).

La eliminación de condicionalidades y de establecer a las madres como principales responsables del cumplimiento del programa constituyen elementos importantes, ya que estos requerimientos dieron a los programas de transferencias condicionadas un fuerte corte maternalista. Sin embargo, en los programas operados por la Coordinación Nacional de Becas no se encuentran criterios de género para fomentar la asistencia de niñas o evitar sobrerresponsabilizar a las madres en la gestión de las becas, reproduciendo un modelo en el que no son beneficiarias del programa, pero son partícipes de su operación.<sup>10</sup>

Otro cambio importante giró alrededor de las estancias infantiles. Inicialmente, el programa fue objeto de críticas por parte del gobierno entrante, acusado de corrupción e irregularidades (Animal Político, 2019). En su lugar se instauró el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas, Niños, Hijos de Madres Trabajadoras que modificó sustancialmente la lógica del programa otorgando única y directamente el dinero a las personas beneficiarias.

---

<sup>10</sup> El seguimiento que hace la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez a través de sus redes sociales da indicios de que son las madres quienes esperan y recogen el dinero de las becas de educación básica.

Los demás componentes como la capacitación, el incentivo para crear una estancia o los seguimientos de la otrora Secretaría de Desarrollo Social fueron eliminados. La simplificación del programa, respaldada por los criterios de austeridad, acarrea parte de las limitaciones de su predecesor. Según los estudios iniciales del Coneval (2020a), si bien el programa permite eliminar una de las barreras para ingresar al mercado laboral, como la falta de recursos para pagar servicios de cuidado, no establece planes para dar seguimiento al cuidado ni garantizar su calidad, o dar seguimiento a la condición laboral de las personas beneficiarias. En otras palabras, puesto que el Estado no asume la responsabilidad de brindar servicios públicos de calidad, deja en las manos del mercado la provisión de servicios de guardería mediante una transferencia monetaria directa a las madres trabajadoras.

Al ser uno de los principales programas que atiende directamente los cuidados, vale la pena analizar sus implicaciones con mayor detalle. En primer lugar, hubo una reducción de 51.5% del presupuesto asignado a este programa de 2018 a 2019 (Coneval, 2019b). Una segunda observación es que el nuevo programa pretende establecerse como una opción de seguridad social. Si bien el programa de Estancias Infantiles no suponía como tal establecer un servicio público, y menos de calidad, el programa sustituto se distancia aún más de la provisión de un servicio, en tanto sólo se concentra en otorgar dinero.

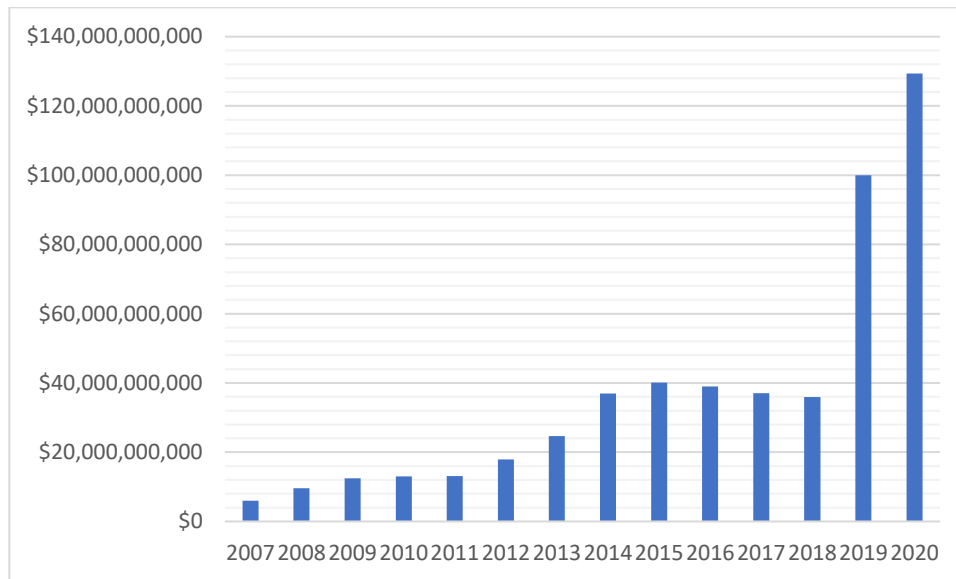
Desaparecieron también los programas de Empleo Temporal y Apoyo al Empleo; en este ámbito se instauró el programa de Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF). Esta opción podría suponer el incentivo de ingresar al mercado laboral y no dedicarse únicamente a ámbitos familiares, aspecto que es específicamente relevante para las mujeres, en tanto 88.9% de ellas responden que están en inactividad por quehaceres domésticos, contrastado con 21.5% de hombres (Ruíz & Monroy, 2020). Sin embargo, al igual que en la Coordinación de Becas para el Bienestar, JCF no tiene incentivos o acciones destinadas a promover la

participación de mujeres, otorgando apoyos temporales y económicamente homogéneos (Coneval, 2020b).

Otras iniciativas asociadas al cuidado que desaparecieron fueron Escuelas de Tiempo Completo, Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad y Comedores Comunitarios. En el primer caso, desde inicios del gobierno de López Obrador se establecieron recortes presupuestales, hasta plantear que para el ejercicio 2021 no tendría recursos (Roldán, 2020), mientras que los otros programas desaparecieron bajo el supuesto de corrupción y desvío de fondos (Gobierno de México, 2019c). En estos casos, se consolida una lógica de desaparición de servicios que disminuían la carga de cuidados, supliendo acciones como la elaboración de comidas diarias, la atención de niñas y niños en las tardes o el cuidado de adultos mayores. Cabe destacar que estos programas y servicios son eliminados sin ser reemplazados por otros tendientes a la provisión pública de servicios de cuidado.

Uno de los programas que continuó y se fortaleció fue el relativo a pensiones no contributivas para adultos mayores. Con un renombramiento, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores tuvo un aumento de más del 150% en su presupuesto de 2018 a 2019, situación que revirtió una tendencia a la baja en sus asignaciones presupuestales (Macías Sánchez, 2016), de la misma manera que aumentó el monto de pensión entregada a las personas mayores, pasando de \$1,160 bimestrales a \$2,550 bimestrales.

Gráfica 5. Presupuesto asignado al programa Pensión para Adultos Mayores



Fuente: Elaboración propia con base en Coneval (2019a), Cepal (2018), Mondragón Cervantes y Villa (2020)

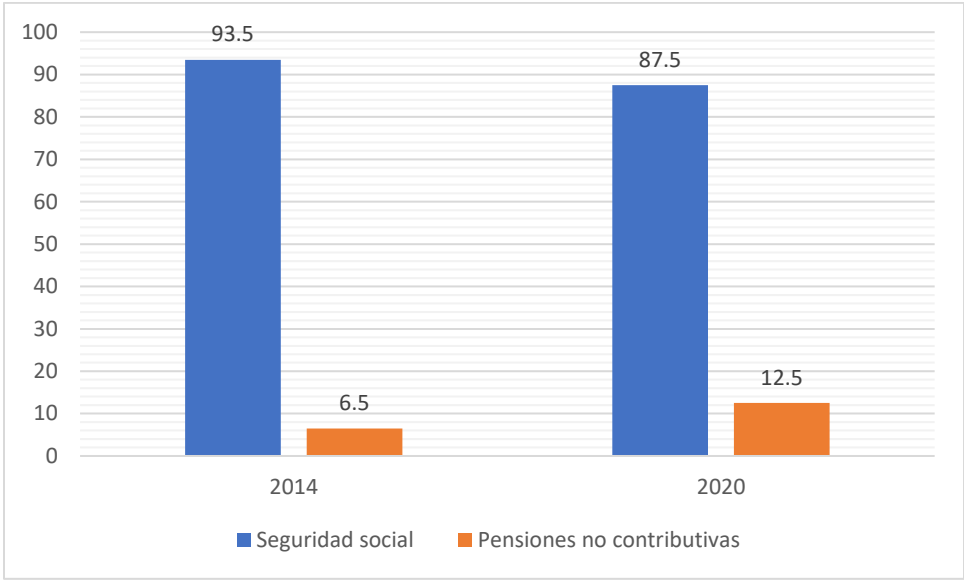
Destaca también la creación de una pensión no contributiva para personas con discapacidad. El programa está planteado para atender a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 0 hasta 29 años de todo el territorio nacional, a los adultos con discapacidad de 30 a 64 años que viven en los municipios integrantes de pueblos indígenas, así como a los adultos de 30 a 67 años que viven en zonas urbanas con alto grado de marginación, pobreza y altos índices delictivos (Secretaría de Bienestar, 2020). Este programa tuvo, de 2019 a 2020, un aumento presupuestal de 35%, rondando así los 12 mil millones de pesos (CIEP, 2019), mientras que para 2021 se planteó un incremento de 1,158 mdp (Villa & Macías Sánchez, 2020).

A partir de 2020 ambas pensiones forman parte de los derechos constitucionales, establecidos en el artículo 4º, resaltando la priorización para poblaciones indígenas, afroamericanas y en condición de pobreza (DOF, 2020a). Esta adición constitucional concuerda con el aumento presupuestal, la ampliación de la cobertura de las pensiones, y el



cambio en la proporción de dinero asignado a pensiones contributivas y no contributivas (CIEP, 2019).

Gráfica 6. Distribución porcentual del presupuesto asignado a pensiones



Fuente: Elaboración propia con base en CIEP (2019).

El reconocimiento del derecho a una pensión para personas con discapacidad y adultas mayores es un avance relevante en términos de desmercantilización pues disocia el bienestar y la posibilidad de acceder una pensión del estatus de trabajador(a) formal.

LEGISLACIÓN SOBRE EL CUIDADO

Durante los primeros años de gobierno de López Obrador hubo avances en algunas áreas de la política de cuidado en materia de legislación. Entre estos cabe mencionar los esfuerzos para regular las condiciones laborales de trabajadoras y trabajadores del hogar mediante reformas a la Ley de Seguro Social y a la Ley Federal del Trabajo promulgadas en 2019. Los dictámenes aprobados establecieron las bases para la regulación del trabajo doméstico remunerado, reconociendo y garantizando derechos de las personas dedicadas a esta labor

(tiempo de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, salario mínimo y cobertura de seguridad social, incluyendo la protección de maternidad) (Senado de la República, 2019).

A la par de las reformas, México firmó el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, como un complemento en la búsqueda de promoción y protección de derechos (Gobierno de México, 2020c). En marzo de 2019 se comenzó con el Programa Piloto para la Incorporación de Personas Trabajadoras del Hogar,<sup>11</sup> siendo afiliadas al IMSS, de manera voluntaria, 27 mil 640 personas para octubre 2020 (IMSS, 2020); y se implementaron herramientas auxiliares como la aplicación móvil “Dignas” para facilitar información a las personas trabajadoras del hogar. Los datos presentados por el IMSS muestran un avance constante<sup>12</sup> en la incorporación de estas trabajadoras a la seguridad social. Esta iniciativa es particularmente importante en tanto la mayoría trabajan en condiciones de informalidad (97%), sin embargo, está lejos de cubrir a las cerca de 2.3 millones de personas trabajadoras del hogar (OIT, 2020), representando apenas 1.2% del sector.

En términos de reconocimiento, las reformas promulgadas en 2019 representan un avance importante en materia de cuidados. En especial, brindan un marco para la dignificación del trabajo, preponderantemente de mujeres, personas de localidades rurales, población indígena o en situación de vulnerabilidad (OIT, 2020). Sin embargo, falta

---

<sup>11</sup> El programa piloto, diseñado para implementarse por un año y medio, plantea un aseguramiento mensual y de manera voluntaria por parte de empleadores. Después de los dieciocho meses, dependiendo de su funcionalidad y viabilidad financiera, se propondrían modificaciones que mejoren su funcionamiento y reformas a la Ley de Seguro Social

<sup>12</sup> La afiliación de persona al IMSS incrementó de manera gradual, contando altas y bajas, hasta el periodo de abril-mayo de 2020, donde disminuyó el total de personas inscritas, coincidente con la escalada de contagios por Covid-19 (Arteta, 2020b).

consolidar el programa para su incorporación a la seguridad social de manera que no dependa de la voluntad de contratantes, asegurando la permanencia de las y los trabajadores.

Dentro del Plan Sectorial de Bienestar 2020-2024 se remarcó la importancia de que el Gobierno de México impulsara un Sistema Nacional de Cuidados “que cuente con la infraestructura adecuada, el personal capacitado para atender a la población que necesite de dichos servicios” (DOF, 2020c). De igual manera, el Sistema Nacional de Cuidados es impulsado desde el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 y el INMUJERES. El Proigualdad, elaborado a partir de 32 Foros Estatales, contiene adicionalmente la política de cuidados integrada por siete estrategias: fortalecer el marco institucional de los cuidados; incrementar la participación del Estado, la comunidad y el sector privado en el cuidado de las personas; ampliar el acceso a servicios de cuidado diseñados de acuerdo con las necesidades de las mujeres y de los hombres; promover la regulación y establecimiento de condiciones laborales compatibles con las responsabilidades familiares y necesidades de cuidado; promover la regulación y establecimiento de condiciones de trabajo dignas en el sector cuidados y trabajo del hogar; estimar y difundir el valor social y económico de las labores de cuidado y del hogar; e impulsar la transformación de prácticas y normas socioculturales para promover una distribución justa y equitativa trabajo del hogar (DOF, 2020b).

En este sentido, a finales de noviembre de 2020 la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que modifica los artículos 4 y 73 de la Constitución. El proyecto turnado al senado garantiza el derecho al cuidado digno, con prioridad para personas con enfermedades o discapacidad, niñas, niños, adolescentes y personas mayores, así como en condiciones de extrema pobreza, y obliga al Congreso de la Unión a expedir la Ley General del Sistema

Nacional de Cuidados a más tardar 180 días después de la entrada en vigor del decreto (Damián, 2020).

El dictamen avalado añade un principio de corresponsabilidad entre mujeres, hombres, familias, comunidad, el mercado y el propio Estado en las actividades de cuidado; añadiendo la libertad para decidir si se adquiere, o no, la obligación de cuidar a quien lo requiera; y el derecho para decidir la distribución del tiempo propio acorde a necesidades e intereses (Cámara de Diputados, 2020). Esta base supone, entre otras, un reconocimiento a la sobre responsabilidad de las mujeres en los cuidados y, segundo, una intención por una distribución de cargas entre los pilares del régimen de bienestar y no sólo sobre las familias.

A pesar del avance en el establecimiento del derecho al cuidado, se aprobó una reserva para que el Sistema Nacional de Cuidados no genere ninguna estructura orgánica nueva, ni compromisos económicos adicionales, utilizando sólo instituciones ya existentes de los diversos órdenes de gobierno (Cámara de Diputados, 2020). En tanto se reconoció que la provisión de cuidados en México es insuficiente y de baja calidad (Diputadas y Diputados Morena, 2020), esta precisión resulta contradictoria y dificulta la creación de un Sistema Nacional de Cuidados, que sólo parece existir en el papel.

Dentro de otras legislaciones para trabajadores formales, hay iniciativas como la ampliación de cinco a quince días para permisos paternales que se encuentran a nivel de proyecto en el Poder Legislativo. En tanto no son reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, son parte de las más de veinte iniciativas presentadas en el Congreso desde 2012 no concretadas (Pérez Hernández, 2019). Es decir, hay una tendencia a no concretar cambios legislativos, lo que se traduce en la continuidad del supuesto maternalista en el que la mujer está provista de reglamentaciones para ejercer el cuidado sobre hijas e hijos, mientras los hombres son mínimamente considerados para desarrollar estas labores. Este

esquema representa, además, una contradicción con el reconocimiento del derecho al cuidado y la instauración de un Sistema Nacional de Cuidados: no representa una justa corresponsabilidad entre hombres y mujeres, no fomenta mayor participación de los hombres, ni tampoco aporta a la distribución de cargas de trabajo entre Estado, la familia y el mercado.

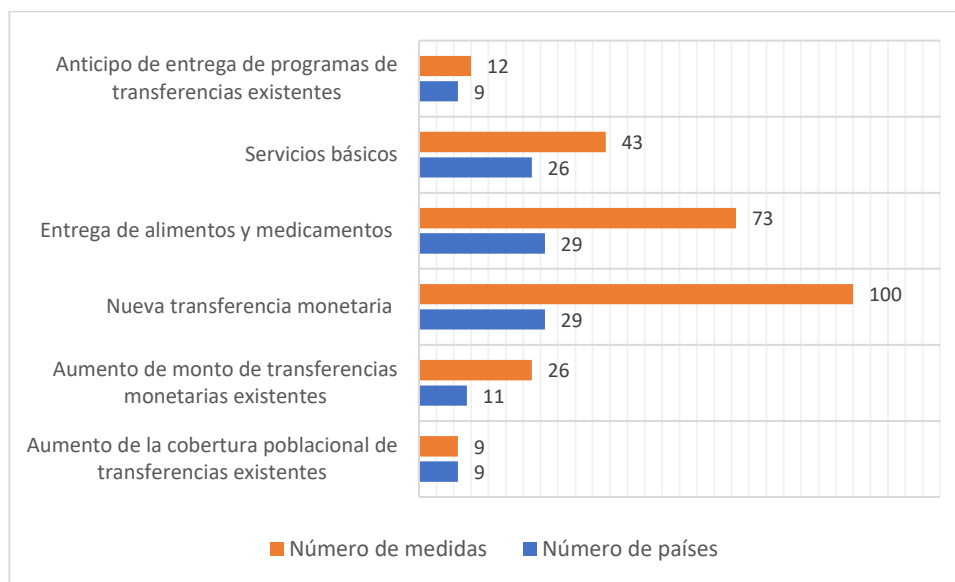
#### POLÍTICA DE CUIDADOS ANTE LA PANDEMIA POR COVID-19

La pandemia generada por la Covid-19 ha tenido fuertes repercusiones sobre el bienestar de la población, sobre todo de los grupos más vulnerables, lo que ha planteado importantes desafíos en materia de medidas de protección en el contexto de la emergencia sanitaria y ante la necesidad del confinamiento y de distanciamiento social. Ante la crisis sanitaria, se comenzaron a visualizar los impactos económicos y sociales, como caídas del PIB y aumentos de la población en pobreza, ante la imposibilidad de asistir a los empleos o el cierre de diversos establecimientos, posibles despidos, etc. (CEPAL, 2020b). Si bien se trata de una afectación generalizada, la pandemia mostró un impacto diferenciado para ciertos grupos: estratos de ingresos bajos y medios bajos, trabajadores informales, personas mayores, mujeres, trabajadoras domésticas remuneradas, entre otros, principalmente, por no tener ahorros suficientes, no contar con seguridad social, no poder realizar su trabajo a distancia y el aumento en la carga de cuidados (CEPAL, 2020a).

Frente a este panorama, en diversos países de América Latina se implementaron medidas de emergencia orientadas a mitigar las afectaciones sociales y económicas. Éstas consistieron, principalmente, en transferencias monetarias, entrega de alimentos y medicamentos, y aseguramiento y facilitación de acceso a servicios básicos para población

en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivando en 263 medidas en la región para finales de 2020 (Cepal, 2021b, p. 133).

Gráfica 7. América Latina y el Caribe (32 países): medidas de protección social de emergencia para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, por tipo de medida, 2020 (En número de países y medidas)



Fuente: Cepal (2021b, p. 134)

Así, en Argentina se implementó el “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE), un bono mensual de 10,000 pesos argentinos (poco más de 2,000 pesos mexicanos) que alcanzó a 8.3 millones de beneficiarios y se otorgó en tres rondas a personas desocupadas, trabajadores y trabajadoras informales, trabajadoras y trabajadores de casas particulares (registradas o no), y personas previamente registradas en los programas Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. Además, para evitar los despidos y la caída de los ingresos, se implementó el programa de “Asistencia al Trabajo y la Producción” (ATP), consistente en el pago de un Salario Complementario para trabajadores de empresas de diverso tamaño, en los sectores considerados críticos como salud, cultura, entretenimiento, turismo, gastronomía, transporte

de larga distancia, peluquerías, centros de estética, jardines maternos y enseñanza artística. (Cepal, 2021c).

En Bolivia se implementó el “Bono Universal”, una entrega única de 500 pesos bolivianos (alrededor de \$1,500) disponible para todos los bolivianos desde los dieciocho años cumplidos hasta los menores de sesenta años, que se otorgó a 3.7 millones de personas; y el “Bono Contra el Hambre”, que consistió en el pago único de mil pesos bolivianos para más de cuatro millones de personas que no recibieron una remuneración salarial del sector público o privado (Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, 2021; Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2020). En el caso peruano se creó el “Bono Familiar Universal”, el cual consistió en un subsidio de 760 soles (más de cuatro mil pesos mexicanos) entregado a cerca de 6.6 millones de personas (Cepal, 2021e). Estos ejemplos ilustran el énfasis en las transferencias monetarias, haciendo que, mediante su ampliación, creación o flexibilización, podamos encontrar distintas iniciativas implementadas en países como Chile, El Salvador, Guatemala, Brasil, Uruguay, y otros.

Otro tipo de medidas fueron las exenciones de pago sobre servicios básicos, asegurando su provisión, sobre todo, para población en situación de pobreza o vulnerabilidad. Tal es el caso de El Salvador, donde se dio una suspensión de tres meses de pago de servicios básicos como agua, electricidad, teléfono, internet (Cepal, 2021g); o Brasil con exenciones de pago de electricidad para hogares con bajos ingresos y la prohibición de interrumpir el servicio a quienes no puedan pagar (Cepal, 2021f).

También fue frecuente la entrega de alimentos y medicamentos, con casos como en Honduras con la repartición de comida y productos de higiene personal con los programas "El encarguito solidario" y "Operación Honduras Solidaria" (Cepal, 2021j). Destacando también el programa “Alimentos para Chile”, diseñado para aliviar las necesidades de las

familias chilenas mediante la entrega de cajas con alimentos no perecederos y elementos de limpieza (Cepal, 2021h; Gobierno de Chile, 2020).

Podemos encontrar, adicionalmente, acciones orientadas a proteger el empleo y reactivar los mercados laborales. En este sentido, destaca el decreto de leyes en Chile, como la Ley de Protección al Empleo, estableciendo el acceso a prestaciones del seguro de desempleo, en circunstancias excepcionales, donde el empleador está obligado a pagar las cotizaciones previsionales y de salud y el trabajador recibirá parte de su remuneración a través el seguro de cesantía; así como las extensiones de permisos parentales con la Ley de Crianza Protegida, otorgados por 30 días y prorrogable hasta en dos ocasiones implementada a través de la “Licencia Médica Preventiva Parental” (Cepal, 2021h). Otro tipo de medidas consistieron en acciones específicas de fomento al empleo, como las “Alianzas Estratégicas a favor del Emprendimiento Femenino en Honduras” (Cepal, 2021j), el acceso a financiamiento para mujeres emprendedoras en Guatemala (Cepal, 2021i) o la promoción y fortalecimiento para el trabajo empresarial de mujeres en Colombia (Cepal, 2021d).

En menor medida, y como detalla el informe *Panorama Social de América Latina 2020* (Cepal, 2021b), se desarrollaron programas para atender desigualdades de género, desde violencias físicas hasta la sobrecarga en los trabajos de cuidado, afectaciones enfatizadas por la pandemia. En este sentido, se desplegaron campañas informativas y estrategias en redes sociales: Campaña #EQUIDADCOVID contra la violencia hacia mujeres en Guatemala (Cepal, 2021i), “Sin Violencia Ante la Emergencia” en Honduras (Cepal, 2021j), o la “Campaña de información sobre corresponsabilidad en los cuidados” en El Salvador (Cepal, 2021g); así como algunas consideraciones hacia personas dedicadas al trabajo de cuidado remunerado en diversos programas, como el “Régimen especial de



subsidio por desempleo”, dirigido especialmente a las y los trabajadores del servicio doméstico en Uruguay (Cepal, 2020).

De esta manera, se desarrollaron conjuntos inéditos de programas sociales, creando nuevos instrumentos de protección social, así como adaptando y extendiendo transferencias monetarias y en especie ya existentes, acciones que mitigaron la profundización de problemas como la pobreza (Cepal, 2021b, p. 85). Frente a las numerosas iniciativas emprendidas en la región, y a pesar del énfasis puesto desde instituciones como la Cepal, resalta la falta de perspectiva de género en las acciones gubernamentales y la poca profundidad en los temas violencia de género y de cuidado (Cepal, 2021b, p. 203).

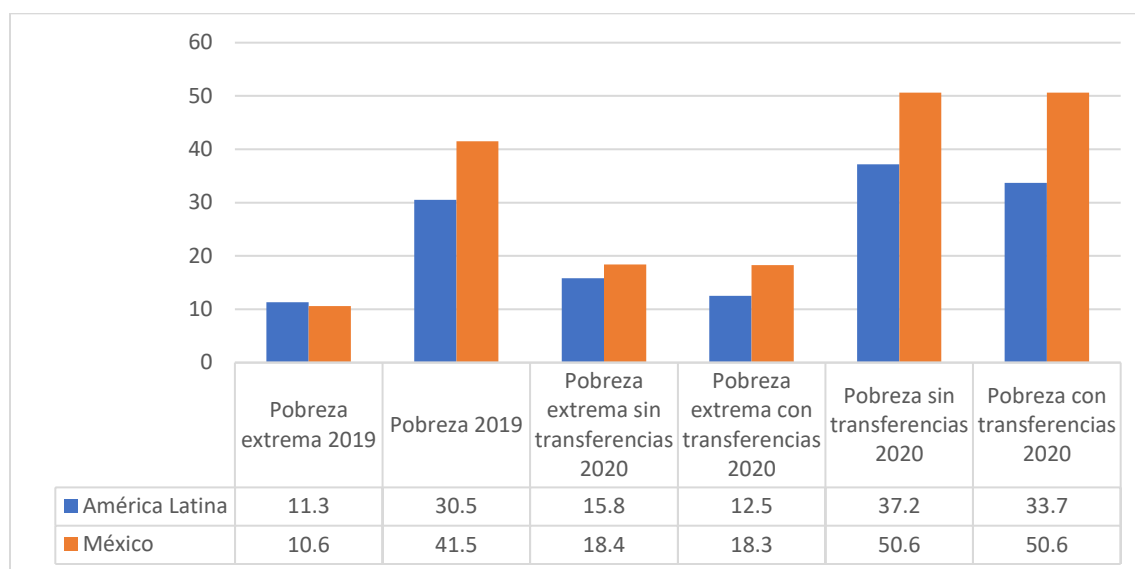
En contraste con las estrategias de emergencia para proteger a los grupos más vulnerables implementadas en numerosos países latinoamericanos, en México se aplicaron mínimas medidas extraordinarias de protección ante las pérdidas socioeconómicas generadas por la pandemia: no se crearon nuevas transferencias, no hubo aumento en montos entregados por los programas y tampoco se repartieron alimentos o medicinas (Cepal, 2021b, p. 149). Frente a la emergencia sanitaria, el gobierno federal mantuvo los mismos programas sociales implementados antes de la pandemia por considerarlos suficientes, enfatizando además que no habría rescate o subsidios para grandes empresas, y manteniendo la postura de no aumentar ni crear impuestos para ningún sector (Presidencia de la República, 2020b). En suma, se le dio continuidad a la política social tal cual había sido pensada e implementada al inicio de la administración, manteniendo los mismos principios y la atención a los grupos sociales antes descritos, sin tener en cuenta la emergencia sanitaria.

La respuesta del gobierno mexicano omitió recomendaciones hechas desde organismos internacionales para la atención a los grupos mayormente afectados por la pandemia. Parte de estas propuestas fueron implementar estrategias para acceder a un ingreso

básico; otorgar seguros de desempleo; transferencias directas priorizando a población en pobreza, a las mujeres del sector laboral informal, a familias que necesiten pagar el cuidado ante el cierre prolongado de las escuelas; apoyos para mujeres que, debido a las tareas de cuidado, dejaran de trabajar y, por lo tanto, de percibir ingresos; apoyos a empresas en riesgo de quiebra; entre otras medidas, mismas que no fueron implementadas en el país (PNUD, 2020). En estas recomendaciones podemos resaltar un sentido de atención diversa y específica para grupos vulnerables, principios que no se observan en la respuesta de política social en México, donde se insistió en medidas generales, no emergentes y sin modificaciones ante la pandemia, una estrategia relacionada con la poca inversión en apoyos de emergencia, colocando a México dentro de los países con menor presupuesto asignado en porcentajes del PIB (Cepal, 2021b, pp. 188–192).

Las ausencias y la limitada estrategia en materia de protección social se reflejan en las proyecciones sobre el aumento de personas en situación de pobreza y pobreza extrema. A pesar de que este crecimiento es generalizado en América Latina, en promedio, las transferencias atenuaron 3.3% la pobreza extrema y 3.5% la pobreza, tras la pandemia; en contraste, además de que no se observa en México una diferencia con o sin transferencias, se registran unos de los mayores incrementos porcentuales en pobreza y pobreza extrema de la región, alrededor de 10% y 8% respectivamente (Cepal, 2021b, p. 85), lo que significa que la política social planteada no fue suficiente, siquiera, para contener estas afectaciones socioeconómicas.

Gráfica 8. Proyecciones de pobreza y pobreza extrema, América Latina y México, 2020 (porcentajes)



Fuente: Cepal (2021b, p. 85).

Dentro de los mínimos cambios en la política social, sí se dio un aumento en presupuestos de algunos programas existentes, pero principalmente para reforzar programas de pensiones (Villa & Macías Sánchez, 2020). El gobierno federal optó por adelantar el pago de los beneficios, entregando en una sola exhibición los montos de cuatro meses en casos como pensiones para personas adultas mayores y de discapacidad (para menores de edad). Se implementó también un conjunto de programas de “Crédito a la palabra”, por \$25 mil pesos a empresas familiares, personas trabajadoras del hogar y trabajadores independientes, cuya entrega se limita a las personas registradas en el “Censo del Bienestar”, en caso de las microempresas, y a las personas afiliadas al IMSS, en caso de las trabajadoras del hogar. Ambos criterios de selección representan importantes limitantes. Por un lado, dada la muy baja proporción de personas trabajadoras del hogar inscritas al seguro social. Por otro lado, el “Censo del Bienestar” se caracterizó por ser una herramienta disfuncional y poco precisa para la selección de beneficiarios de la política social (Montalvo, 2020; Moreno, Rodríguez

Karla, & Villa, 2020; Navarro, 2019; Núñez González & Guzmán Martínez, 2020; Villagómez Ornelas & Monroy-Gómez-Franco, 2020).

El resto de los programas sociales mantuvieron sus operaciones y su diseño original. La estabilidad con la que contaron los programas se vio fortalecida con el proyecto de egresos 2021 donde, como señalamos anteriormente, incluso algunos programas aumentaron sus asignaciones (Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores).

En materia de género la respuesta del gobierno fue, al igual que en la mayor parte de la región latinoamericana, poco articulada y escasa. En este sentido, la mayor parte de la atención se centró en temas de violencia, reforzando líneas de atención telefónica, capacitando al personal para canalizar las denuncias y lanzando campañas informativas como “No estás sola”, una iniciativa para identificar la violencia de género y alentar a llamar al 911 a fin de recibir el apoyo necesario (PNUD, 2020). Otras medidas adicionales estuvieron a cargo de INMUJERES con la campaña “Igualdad desde casa” donde se promovían mensajes sobre la repartición del trabajo doméstico, del rompimiento de estereotipos y respeto a los derechos de trabajadoras (Figuroa Morales & Toledo Escobar, 2020). En el mismo sentido que el conjunto de política social, se trata de acciones que no constituyen respuestas estructurales.

La continuidad que se le dio a la política social en el contexto de la pandemia hizo más evidentes las ausencias en materia de cuidados, exacerbando las desigualdades de género ante un modelo tradicional de la organización social de cuidados. Esto es observable a partir de los efectos propios del confinamiento, la adecuación de programas sociales y en la planeación de programas para el año 2021. A inicios de la pandemia se proyectaron posibles repercusiones que afectarían de manera desproporcionada a las mujeres, sobre todo, por la

carga excesiva de cuidados. El confinamiento y la suspensión de clases presenciales supondría: un aumento generalizado en el tiempo de cuidados brindado por mujeres; la necesidad de apoyo de otras integrantes de la familia o una posible reducción de ingreso, especialmente si no hay estrategias laborales, en caso de ser cuidadoras remuneradas y de no poder realizar trabajos a distancia, entre otras (INMUJERES, 2020). La evidencia empírica destaca, por ejemplo, que el aumento de trabajos de cuidado puede ocasionar un abandono permanente de mujeres en el mercado laboral (IMCO, 2020), un traslape de trabajo laboral y familiar (Nava, 2020), y un mayor deterioro de las ya precarias condiciones laborales para trabajadoras del hogar, mediante despidos y estancias obligadas en casas de empleadores (Arteta, 2020a).

La propuesta de programas sociales, y sus respectivas adecuaciones, no atiende directamente este tipo de problemáticas generadas por la pandemia. El seguimiento hecho por las propias dependencias es muestra, por el contrario, del funcionamiento de programas basados en el rol de madres como conexión entre el Estado y las familias, siendo las responsables de recoger las becas de niños y niñas, o las personas que “hacen el esfuerzo” por llevar el bienestar a los hogares, a pesar de la pandemia.

“Agradecemos el esfuerzo que están realizando todas las madres de familia y tutoras para que las niñas y niños de México continúen estudiando”

Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (2020)<sup>13</sup>

La insuficiente e inadecuada respuesta del gobierno federal, no parece revertirse para el año el año 2021, ya que hasta el momento no se han considerado nuevas estrategias para mitigar el tiempo y la distribución de los cuidados. El presupuesto destinado a “Igualdad

---

<sup>13</sup> Recuperado de <https://bit.ly/3cDL5bw>

entre mujeres y hombres” tuvo un aumento de 20% en términos reales, pero concentra casi la mitad del presupuesto (46%) en el programa de pensiones para adultos mayores (Arteta, 2020c). En cuanto a oferta de servicios, se dejó sin presupuesto al programa Escuelas de Tiempo Completo, donde se ofrecían alimentos y actividades extracurriculares para estudiantes de primarias y secundarias (Roldán, 2020). En términos generales, por lo tanto, además de que se mantiene el esquema base de Proyectos y Programas Prioritarios, durante la crisis derivada de la pandemia se reforzó la responsabilidad de los hogares y de las madres en el manejo de problemáticas socioeconómicas, siendo mínima la responsabilidad adquirida por el Estado.

Puesto en perspectiva comparada, la respuesta general ante la crisis en México fue deficiente y limitada, exacerbando problemas socioeconómicos que sí fueron mitigados en otros países de la región. En específico, en materia de género y de cuidados, las ausencias son más profundas, contando con que en Latinoamérica la mayoría de las acciones están reducidas a campañas de información, énfasis en la atención con números de emergencia y contados programas con perspectiva de género. La oferta de programas sociales, basados en transferencias económicas y escasa oferta de servicios, ya repercutía de manera limitada en la dimensión del cuidado previo a la pandemia por Covid-19; posteriormente, no hubo una modificación sustancial ni programas innovadores que buscaran disminuir las afectaciones generadas, sobre todo, para mujeres y madres, salvo las campañas mencionadas anteriormente. El tema de los cuidados se reforzó como un elemento ausente para el gobierno, desde donde se impulsan programas que siguen sin considerar a las madres como beneficiarias directas aún frente a crisis que afectan sus vidas y profundizan desigualdades. Se ha destacado, por ejemplo, que mientras los programas de transferencias carezcan de perspectiva de género, sus beneficios serán limitados para reducir las brechas de desigualdad

(Figuroa Morales & Toledo Escobar, 2020), siendo, potencialmente, reproductores de las mismas y, en este caso, reforzando la tradicional organización social de cuidados.

#### CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA PERSPECTIVA DEL CUIDADO DEL RÉGIMEN DE BIENESTAR MEXICANO

En primer lugar, es preciso recordar que el régimen de bienestar mexicano se caracterizó, históricamente, por una perspectiva familiarista, es decir, que asignó a las familias un papel central en la provisión del bienestar. Previamente, sostuvimos que entre 1997 y 2018 las políticas de cuidado estuvieron concentradas en las políticas de protección social, es decir, en los programas de transferencias monetarias condicionadas y en la oferta de paquetes básicos de asistencia que atendían, indirectamente, la cuestión de cuidados. Con menor cobertura se encontraban las políticas laborales y servicios de cuidado, formando una provisión dispersa y poco articulada de los cuidados. En este periodo, 1997-2018, encontramos provisiones estratificadas en tanto el estatus de la población fue importante para acceder a los principales programas, siendo esencial la condición de trabajador(a) formal. Más importante aún es que las políticas de cuidado estuvieron orientadas por principios de maternalismo, con poca promoción del papel del Estado y de los padres.

A partir de las observaciones previas es posible analizar continuidades y perspectivas de cambio en la trayectoria de los cuidados durante la administración de López Obrador. Manteniendo los ejes de análisis utilizados con anterioridad, podemos establecer la magnitud y la dirección de los cambios, comenzando por la clasificación de políticas de cuidado. En el ámbito de políticas de protección social desaparecen Prospera y los programas de transferencias condicionadas, donde es importante notar que parte de los Programas

Prioritarios no constituyen un remplazo del POP sino modificaciones a los programas de paquetes básicos.

Dentro de este conjunto de programas podemos observar una tendencia por implementar transferencias monetarias en detrimento de la provisión de servicios públicos. Por un lado, a las políticas de protección social se sumó la pensión no contributiva para personas con discapacidad que, junto a la pensión para adultos mayores, tuvieron aumentos presupuestales importantes que derivan en un aumento de cobertura y de montos entregados. Parte importante de la implementación de estos programas fue que, de manera paralela, se elevó a nivel constitucional el derecho a recibir una pensión.

Por otro lado, hubo modificaciones al programa de estancias infantiles, provocando que el único programa orientado directamente a los cuidados se constriña a la entrega directa de dinero a madres y padres (sin alterar la provisión de servicios); paralelo a su desaparición, los cambios a iniciativas de empleo y fomento escolar no cuentan en sí con elementos explícitos para modificar las desigualdades de género vinculadas a los cuidados. Así mismo, desaparecieron otros programas que se consideraron parte de las políticas de cuidado: Comedores Comunitarios, Apoyo para la protección de las personas en estado de necesidad y Escuelas de tiempo completo, todos estos servicios que reducían la carga de trabajo, sin que fueran reemplazados por otros programas.

Es en el ámbito de modificaciones laborales donde se puede observar uno de los cambios más importantes, siendo que las reformas a la Ley Federal del Trabajo y de Seguro Social constituyeron un paso importante en el reconocimiento de derechos para personas trabajadoras del hogar y para la formulación del programa piloto para su incorporación a la seguridad social. En términos prácticos, sin embargo, sigue constituyendo un reto el acceso efectivo a los derechos laborales, en tanto la cobertura de seguridad social está en torno a 1%



de la población total de trabajadoras, añadido a la persistencia de que sea un empleo mayoritariamente ocupado y socialmente construido hacia las mujeres (IMSS, 2020; OIT, 2020).

En el mismo ámbito laboral, hasta el momento, no hay adiciones hacia los permisos maternales o paternales. Si bien hay en el Poder Legislativo proyectos para aumentar los días otorgados por un permiso paternal, no constituyen un cambio real dentro de las políticas laborales. En este sentido, y al igual que los avances legislativos para trabajadoras del hogar, se mantiene un esquema donde la reglamentación laboral está diseñada bajo el supuesto de madres como principales cuidadoras, no fomentando el involucramiento de hombres estas esferas.

Respecto a los servicios de cuidado tampoco se encuentran innovaciones que modifiquen las tendencias previas. No se observan, por ejemplo, iniciativas para reducir las brechas en el acceso a servicios de cuidado por parte de personas no contribuyentes, población indígena, afroamericana, en pobreza, etc. En sentido contrario, el cambio de estrategia hacia las estancias infantiles podría ir en detrimento de la provisión de servicios en tanto se desvincula el proyecto de la creación de estos centros.

Tabla 5. Cambios y continuidades en las políticas de cuidado (1997-2020)

	Periodo de políticas residuales	Periodo de la "Cuarta transformación"	Cambio
Protección social	Programa de Pensión para Adultos Mayores	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Aumento de cobertura y de montos
	Progres-a-Oportunidades-Prospera	Desaparición	
	Sin pensión para personas con discapacidad	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Adición

	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	De un enfoque al servicio a la entrega de dinero a beneficiarias
Servicios	Comedores Comunitarios	Desaparición	
	Escuelas de Tiempo Completo	Desaparición	
	Servicios de guardería para trabajadores formales		Sin cambios
Políticas laborales	Programa de Apoyo al Empleo (STPS)	Jóvenes Construyendo el Futuro	Vínculo con empleadores y entrega de dinero
	Programa de Empleo Temporal (SEDESOL)		
	Legislación licencia por maternidad		Sin cambios
	Legislación madres lactantes		Sin cambios
	Licencias de paternidad		Sin cambios
	Sin legislación para Sistema Nacional de Cuidados	Sistema Nacional de Cuidados	Adición constitucional
	Sin reconocimiento del derecho al cuidado	Derecho al cuidado	Reconocimiento de derechos
	Sin regulación laboral para trabajadores del hogar	Regulación de condiciones laborales de trabajadoras y trabajadores del hogar / Programa Piloto para la Incorporación de Personas Trabajadoras del Hogar	Reconocimiento de derechos

Dentro de los Proyectos y Programas Prioritarios hay varias iniciativas de construcción de infraestructura. Aunque en su mayoría se encuentran en etapas iniciales, hay iniciativas que podrían aligerar o modificar la carga de cuidados hacia las familias, por ejemplo, Internet para todos, Caminos rurales, Universidades para el Bienestar y Mejoramiento Urbano. Cabe remarcar que contar con infraestructura adecuada podría reducir el tiempo destinado a tareas rutinarias agobiantes, mayormente realizadas por mujeres (Esquivel & Kaufmann, 2017). Estos proyectos están circunscritos a localidades y regiones

específicas, por lo que enfrentan los retos de consolidar su construcción y ampliar su cobertura.

La creación del Sistema Nacional de Cuidados no constituye, hasta el momento, un factor diferenciador de la política de cuidados. Además de considerar que es de reciente creación, la falta de recursos (Cámara de Diputados, 2020) lo deja, por el momento, en una mera declaración formal.

En síntesis, el panorama general en las políticas de cuidado de la 4T muestra ligeras diferencias con respecto al periodo anterior. Una parte de los cambios en programas continúa la tendencia de mercantilización de servicios, siendo las transferencias monetarias la forma privilegiada para que individuos busquen soluciones en el mercado; incluso, en algunos casos desaparecieron los servicios ofertados y manejados por el Estado, como las estancias infantiles, los comedores comunitarios o las escuelas de tiempo completo. En este sentido, resta por considerar las implicaciones de las políticas de cuidado, es decir, si los programas y políticas actuales promueven el maternalismo, la corresponsabilidad paternal, corresponsabilidad estatal o una mayor igualdad social.

Sobre este es particularmente relevante el discurso presidencial sobre los Programas Prioritarios. Primero, en repetidas las ocasiones López Obrador ha postulado que “la familia es la institución de seguridad social más importante en el país” (Presidencia de la República, 2020a, 2020b). En segundo lugar, también es frecuente la mención que “la tradición en México es que las hijas son las que más cuidan a los padres, nosotros los hombres somos más desprendidos, pero las hijas siempre están pendientes de los padres, de los papás, de las mamás” (Animal Político, 2020). Finalmente, establece que, en algunos programas “se da la recomendación de que el tesorero sea una mujer, porque la mujer es más honrada que el hombre” (Gobierno de México, 2020b). En suma, no se observan en el discurso presidencial

referencias que cuestionen el sistema patriarcal, las desigualdades de género y la necesidad de transformar la concepción tradicional sobre los roles domésticos, por lo que se sigue promoviendo la perspectiva tradicional de familiarismo del período anterior basada en el maternalismo. Tampoco se observa un replanteamiento respecto al rol del Estado en materia de cuidados, sobre todo en cuanto a provisión de servicios.

... entonces, cuidamos, por tradición, por costumbre, porque *la familia mexicana es la institución más importante de seguridad social que existe, es familia fraterna. Bueno, eso nos ha ayudado [...] en otros países, que tienen otra manera de convivir, los adultos mayores permanecen más en asilos de ancianos; aquí no, aquí es en nuestras casas.* Ahora con la pandemia sufrieron mucho los adultos que estaban en los asilos de ancianos, sobre todo en Europa; la costumbre nuestra de cuidar a nuestros adultos mayores nos ayudó mucho. Ese es un elemento a favor, un elemento bueno...

López Obrador (2020)<sup>14</sup>

Este tipo de narrativas restan responsabilidad al Estado en el área de los cuidados, y refuerzan el tradicional familiarismo del régimen de bienestar mexicano. En este sentido, no fomenta la corresponsabilidad, desvinculando la participación estatal, sobreponiendo el esfuerzo personal y el rol protagónico de las familias cuidadas por madres.

La etapa de políticas residuales se basó en el trabajo poco visibilizado de las madres, contando con una estrategia específica y limitada de participación para las mujeres (Molyneux, 2006, 2007). Contrario a estas herramientas, los Programas Prioritarios están basados en un principio que plantea igualdad de condiciones para mujeres y hombres. Esto supone que los programas no contemplan las desigualdades de género y ofrecen beneficios homogéneos. Así, los programas se asientan sobre la organización social de cuidados existente, sin modificarla, aspecto que se puede identificar en programas como Jóvenes

---

<sup>14</sup> Recuperado de <https://bit.ly/3cDWmHI>

Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Becas para el Bienestar y otros (Ruíz & Monroy, 2020).

El caso del Programa Piloto para la Incorporación de Personas Trabajadoras del Hogar y el respectivo reconocimiento de derechos son parte del mismo marco. No son en sí mismas iniciativas que promuevan corresponsabilidad paternal o igualdad social, para efectos prácticos, se asientan sobre la participación mayoritaria de las mujeres en trabajos de cuidado.

Los efectos derivados de la pandemia por Covid-19 parecen consolidar una continuidad de las políticas de cuidado basadas en el maternalismo: llamados a apoyarse en el cuidado familiar, sobrecargas de tiempo hacia las madres, una limitada responsabilidad del Estado y poca promoción a responsabilidades paternas. Dentro de este último punto resaltan únicamente la campaña impulsada por INMUJERES para compartir labores del hogar y la modificación al artículo 4º constitucional en reconocimiento del derecho al cuidado como las acciones que pueden promover el involucramiento de hombres en esta esfera.

En términos de promoción a la corresponsabilidad estatal, el gobierno de la “Cuarta transformación” no cuenta con acciones que la promuevan y contrasten con la etapa previa, minimizando la corresponsabilidad estatal en materia de cuidado. Por un lado, hay un planteamiento para posicionar al Estado como actor importante en la provisión del bienestar, derivando en un reconocimiento de derechos para personas adultas mayores, personas trabajadoras del hogar y con alguna discapacidad. Sin embargo, por otro lado, hay que resaltar que la participación del Estado se centra en transferencias monetarias, sin contemplar un aumento en la provisión de servicios de cuidado. La propuesta de construir un Sistema Nacional de Cuidados es una acción que no representa un cambio en la participación estatal, en tanto no modifica la oferta de programas y no aumenta presupuestos. El reconocimiento

de derechos podría indicar una aspiración hacia un horizonte de mayor igualdad social, capaz de visibilizar la injusta carga de cuidados, reorganizar las políticas de cuidado, sentar bases para una futura ampliación y, finalmente, redistribuir y disminuir las cargas de cuidado. Esta aspiración, sin embargo, pareciera estar lejos de materializarse.

De esta manera, podemos observar la persistencia del modelo de políticas de cuidado, destacando cuatro tendencias: el apoyo, y no la transformación, de una organización social de cuidados tradicional, donde la responsabilidad de estas labores continúa siendo asignada a las familias, mujeres y madres; la no consideración de los hombres en programas y legislaciones, donde no se incentiva la distribución de trabajos de cuidado ni se visibilizan asignaciones basadas en principios patriarcales; la persistencia de una lógica de transferencias monetarias, donde las personas son responsables de obtener bienes en el mercado, en detrimento de brindar servicios públicos; y un discurso público que no remarca la importancia de los cuidados y, en sentido contrario, perpetúa su organización social actual.

## CONCLUSIONES

Durante los dos primeros años de gobierno encontramos una propuesta poco innovadora con respecto a los cuidados, los cuales no son centrales en la agenda de los Proyectos y Programas Prioritarios. Sin bien identificamos en el reconocimiento de derechos los avances más importantes, aspectos fundamentales para la promoción de igualdad social, la oferta de políticas es limitada y continúa atendiendo de manera dispersa y poco articulada los cuidados. La construcción del Sistema Nacional de Cuidados podría contribuir a subsanar estos problemas, pero, al ser una iniciativa sin recursos, aspira a conjugar programas sin aumentar su oferta.

Al analizar el discurso presidencial, el diseño y operación de programas, se evidencia la escasa centralidad de la esfera de cuidados en la agenda de la “Cuarta transformación”, junto a una concepción marcadamente tradicional respecto a los roles doméstico. La pandemia generada por la Covid-19 además de aumentar la carga de cuidados en la esfera familiar y en las mujeres, evidenció la falta de adecuación de los programas y la no consideración del tema en la agenda pública.

En términos operativos, la implementación de los Programas Prioritarios, al igual que en el periodo de análisis anterior, se sustenta en la organización social de cuidados existente. Es posible identificar cambios que no necesariamente modifican la perspectiva de cuidados en el régimen de bienestar mexicano. Es decir, cambiaron los programas sociales de cuidado, pero se mantiene el esquema donde las políticas de protección social tienen mayor preponderancia, con avances dentro de políticas laborales e infraestructura relevante para el cuidado y nulos aportes a los servicios de cuidado.

Dentro de las políticas de protección social hay avances en cuanto al incremento y creación de pensiones no contributivas para adultos mayores y personas con discapacidad. Ante la desaparición de Prospera no se introdujo un programa que considerara a las madres como beneficiarias directas. Para el caso de los programas que complementaban la protección social hubo disminuciones presupuestales y cambios, como en las estancias infantiles, y eliminaciones.

El avance más importante dentro de las políticas laborales se da en el reconocimiento de derechos y la creación de un programa para la incorporación de personas trabajadoras del hogar. Considerando la importancia de la dignificación laboral, la afiliación al seguro social es lenta y no protege a largo plazo a las y los trabajadores. En cuanto a los servicios de cuidado no se identifican avances y las perspectivas a futuro, con un gobierno concentrado

en las transferencias, no parecen conducir a transformaciones relevantes. Finalmente, aunque no es destinada explícitamente a atender los cuidados, hay obras de infraestructura (ampliación de la cobertura de internet, mejoramiento urbano, construcción caminos y de universidades en zonas rurales), en etapas iniciales y en zonas específicas que podrían disminuir la carga en el tiempo de cuidados.

A pesar de que hay indicios de la implementación de una perspectiva basada en derechos, que podría conducir a la promoción de una mayor igualdad social, la generalidad de los programas carece de acciones que contemplen desigualdades en los cuidados. Asentados implícitamente en la organización social de cuidados existente, hay señales de una promoción de la dinámica del maternalismo en el discurso presidencial.

La forma en que las políticas retoman los cuidados no contempla acciones para promover la corresponsabilidad paternal, aunque las modificaciones constitucionales sí aportan elementos para su consideración. En una escala mayor, hay una intención discursiva por hacer del Estado un actor central en la provisión del bienestar y de los cuidados. Sin embargo, es de mencionar nuevamente que sus acciones están centradas en las transferencias monetarias y el fomento a la familia como institución de seguridad social.



## CONCLUSIONES

En el desarrollo de esta investigación resaltaron elementos teóricos y hallazgos empíricos, mismos que se retoman a continuación. De igual manera, se proyectan líneas de investigación a partir de los resultados, limitaciones y necesidades encontradas.

Es pertinente comenzar con la aproximación teórica utilizada. Primero, cabe resaltar la utilidad del estudio de los regímenes de bienestar teniendo como eje central la perspectiva del cuidado. A pesar de que el concepto de régimen de bienestar cuenta con una trayectoria extensa, se constató que aspectos como el papel de la familia y la división sexual del trabajo fueron poco profundizados durante los primeros años de estos estudios y que es sólo hasta hace un par de décadas que se está trabajando el tema en América Latina (Batthyány Diggiero, 2020; Faur, 2009). En esta primera lectura, que no consideraba la importancia de las dinámicas familiares, se refleja una forma de estudiar los regímenes de bienestar, partiendo de estructuras sociales donde el sujeto de derecho era únicamente el trabajador formal (varón). Estos aspectos terminaron por invisibilizar el papel que tienen las familias, el trabajo de cuidado y el papel de las mujeres, sobre todo las madres, en la provisión cotidiana del bienestar.

Sobre este último punto, vale la pena resaltar que el concepto de cuidado permite observar procesos micro y macrosociales, ubicándose en la intersección de dicotomías como lo público y privado (Daly & Lewis, 2000). Esta característica es de suma importancia en tanto rompe con posturas que ubican a las tareas de cuidado como prácticas eminentemente privadas, siendo que, al contrario, es posible estudiar al cuidado desde estructuras del Estado y del mercado, y también como experiencias personales.

Un elemento adicional, derivado de la revisión de la literatura, es el énfasis en distribuciones estratificadas del cuidado. Intentar observar estas asignaciones como un elemento monolítico y homogéneo para la población puede llevar a interpretaciones equivocadas, sobre todo en regiones como la Latinoamericana donde se presentan diversas y marcadas desigualdades. Por esta razón es que ante la noción de cuidado y de régimen de cuidado, destaca el concepto de organización social de cuidado, en aras de observar distintas combinaciones entre hogares, Estado, mercado, comunidades, grupos sociales y géneros (Faur, 2009; Muñoz Rojas, 2017).

En el estudio de regímenes de bienestar es valioso, por tanto, analizar la forma en que se estructura el cuidado, desde qué instituciones, para qué grupos de la población, con qué costo, con qué implicaciones, etc., cuestionamientos reflejados en la configuración de políticas de cuidado. Detrás de este marco analítico ubicamos una forma de reproducir o combatir desigualdades; como se describió a lo largo de la investigación, hay distinciones, por ejemplo, para trabajadores formales e informales, para hombres y mujeres, habitantes de zonas rurales y urbanas, etc., aspectos que son sustentados y reproducidos por las políticas de cuidado.

#### LOS CUIDADOS EN MÉXICO DURANTE EL PERÍODO DE POLÍTICAS SOCIALES RESIDUALES

En el desarrollo de la investigación se pudo apreciar la relación entre las políticas sociales y la provisión del cuidado en el régimen de bienestar mexicano, derivando en el análisis de las políticas de cuidado. Durante el siglo XX, la política social estuvo dirigida mayoritariamente al trabajador formal, con rasgos predominantemente familiaristas, con servicios puntuales de cuidado para población infantil y adultos mayores (Barba Solano, 2016).

Es en la década de los noventa cuando se hace énfasis en las familias en condición de pobreza, lo que representa un cambio sustancial en la política social, pero sobre todo en el papel asignado hacia mujeres y madres. Con la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas se modificó la provisión de cuidados desde el Estado. De esta manera, los cuidados se ubicaron, indirectamente, en los programas Progres-Oportunidades-Prospera, y directamente, en diversos programas que funcionaron como paquetes mínimos de asistencia (Valencia Lomelí & Jaramillo-Molina, 2019).

Un primer hallazgo a destacar es que la provisión de cuidados no se establece como un tema prioritario, ni antes ni durante la implementación del Progres. Como antecedentes, se mencionaron pocos programas que atendieran los cuidados, como la creación de instituciones para población infantil y de tercera edad, legislaciones laborales y la creación de centros de cuidado infantil principalmente para trabajadores formales (IMSS, 2018; SEP, 2002; Tepichin Valle, 2012a). Ya durante el periodo 1997-2018 podemos destacar el programa de Estancias Infantiles, la pensión no contributiva para adultos mayores y el mismo Progres como las principales herramientas para atender los cuidados: servicios con componentes informales y deficiencias en su operación (ASF, 2013; Bayón, 2009; Vega, 2019); entregas de dinero en lo que supuso la implementación de políticas residuales, es decir, asistencia mínima para individuos responsables de su propio bienestar (Barba, 2004); y que además se apoyaron en el papel de mujeres como cuidadoras y enlaces entre el Estado y las familias (Molyneux, 2006, 2007; Saucedo Delgado, 2012).

Una de las características durante este periodo es que contó con incorporaciones esporádicas de programas y legislaciones en materia de cuidados. No se observa, como tal, una estructura que articule la provisión de cuidado; sin embargo, sí hay una lógica subyacente a las acciones emprendidas, a decir, los principios maternalistas de estas políticas y la

diferenciación entre personas con trabajos formales e informales. Sobre este último punto, en el capítulo dos pudimos observar la amplia estructura de leyes y programas que cubren a trabajadoras y trabajadores formales. Estos servicios son claramente diferentes a los creados para la población sin empleo formal, donde se fomenta la lógica de paquetes mínimos de asistencia.

La evidencia recuperada apunta, por tanto, a una relación entre la provisión de cuidados y el supuesto de maternalismo. Sobre este punto destacamos: legislaciones para permisos parentales diferenciados para padres y madres, siendo más prolongados y utilizados los permisos maternales (Pérez Hernández, 2019); son igualmente las mujeres quienes mayoritariamente usan y administran las estancias infantiles (Ángeles et al., 2011); y que son las madres las encargadas de cumplir las responsabilidades de las transferencias condicionadas (Molyneux, 2006; Saucedo Delgado, 2012). Adicionalmente, no se encuentran esfuerzos por involucrar a los padres en labores de cuidado, revelando un reforzamiento de la estructura familiar patriarcal tradicional.

Durante este periodo, hay ausencias importantes derivadas de este esquema de provisión de cuidados, sobre todo en la poca consideración hacia poblaciones diversas. Preponderantemente, se contempla a poblaciones urbanas y del mercado laboral formal, sin embargo, no gozan del mismo acceso, por ejemplo, las comunidades rurales, indígenas o afroamericanas (salvo en el caso de las transferencias condicionadas). También se evidencia una escasa apertura hacia familias diversas, es decir, la dificultad de acceder a los servicios de cuidado de familias homoparentales, encabezadas por una sola persona o de diferentes géneros.

En síntesis, del estudio de la provisión de cuidados en el periodo 1997-2018 podemos resaltar:

- Oferta dispersa y limitada de políticas de cuidado
- Preponderancia de un supuesto maternalista
- Políticas de cuidado diferenciadas para grupos sociales
- Poca consideración hacia la diversidad de grupos sociales y de géneros

#### ATENCIÓN DE LOS CUIDADOS EN LA “CUARTA TRANSFORMACIÓN”

Una característica importante entre 1997 y 2018 fue la estabilidad que gozó, en términos generales, la política social. Es decir que, a pesar de múltiples cambios y distintos gobiernos, la oferta y la lógica de los programas mantuvo rasgos similares. Hablamos de una continuidad del régimen de bienestar mexicano y de las políticas de cuidado; sin embargo, el cambio de gobierno federal y el cambio de discurso respecto al período anterior nos condujo a interrogarnos sobre en qué medida el cambio a nivel discursivo se tradujo en cambios en la provisión de cuidados, desde su conceptualización hasta su implementación.

Como primer paso, se identificó el planteamiento general del gobierno de López Obrador en materia de política social. A pesar de que se trata aún de un periodo acotado, es posible señalar un conjunto de ideas comunes en el discurso presidencial y en el diseño y operación de programas. Entre éstas podemos resaltar el planteamiento de ruptura con respecto al neoliberalismo, la confrontación hacia el pensamiento conservador, poner en el centro del discurso a las personas en pobreza, plantear un combate a la corrupción y promover el bienestar como concepto central de la política social.

Estos elementos influyen en el tipo de programas sociales implementados y en los mecanismos que utilizan para su operación. Es decir, encontramos que tienen su representación en programas sin intermediarios, basados en las transferencias directas de dinero para grupos específicos de la población, como jóvenes, adultos mayores, campesinos,

entre otros. Derivado de esto podemos hacer dos señalamientos, primero, que hay pocas iniciativas que brinden servicios directos para la población, en su lugar, se instaure la lógica de otorgar recursos para que la gente, de manera secundaria y por su cuenta, obtenga bienes o servicios (en el mercado). Segundo, destaca la poca atención que hay hacia grupos de mujeres y madres, sobre todo, desde políticas de cuidado en los Proyectos y Programas Prioritarios.

Esta revisión de la política social revela la escasa centralidad de los cuidados en la agenda de gobierno. En este sentido, la principal iniciativa que atiende los cuidados es el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras entregando dinero a madres y padres solos para buscar servicios de cuidado en el mercado. De manera indirecta, se encuentran las pensiones para personas con discapacidad y para adultos mayores, mientras que los otros programas no cuentan con acciones para incentivar la participación de mujeres en labores diversas, desvinculándolas de labores de cuidado. Consecuentemente, tampoco cuenta con programas que incentiven el involucramiento de hombres en labores de cuidado.

Adicionalmente, desde el poder ejecutivo, se evidencia un discurso que promueve el familismo, con una visión fuertemente tradicional sobre el papel de la familia y la distribución de los roles domésticos, y por tanto marcadamente maternalista (Animal Político, 2020; Gobierno de México, 2020a, 2020b; Presidencia de la República, 2020a). En este mismo discurso no hay referencias a diversas estructuras familiares, ni a la necesidad de una democratización de las tareas de cuidado en el espacio doméstico, sino que por el contrario, se resalta la institución familiar como el principal medio de bienestar.

[...] hace falta, también voy a estarlo repitiendo, fortalecer valores culturales, morales, espirituales. Es muy importante la unidad en las familias, afecta mucho la

desintegración familiar. La familia es la institución de seguridad social, seguridad social en el sentido amplio, es la familia, repito, la principal institución de seguridad social en nuestro país.

López Obrador (Gobierno de México, 2020a)

Por fuera de los Proyectos y Programas Prioritarios y de la propuesta ejecutiva, hay otros cambios que atienden la materia de los cuidados, sobre todo desde el ámbito legislativo. Sobresale la inminente creación del Sistema Nacional de Cuidados, con la respectiva incorporación del derecho al cuidado al texto constitucional y la propuesta de incluir un principio de corresponsabilidad entre Estado, familias, comunidad y mercado (Cámara de Diputados, 2020).

Tiempo atrás también se reconocieron derechos para trabajadoras y trabajadores del hogar, abriendo la posibilidad para la dignificación del trabajo y el cumplimiento de derechos laborales (Senado de la República, 2019). Esta iniciativa cuenta ya con avances en la cobertura de seguridad social y en la firma de convenios internacionales, mismos que reafirman la posición del Estado mexicano (IMSS, 2020; OIT, 2020).

Ambas legislaciones son muestras de avances importantes en términos de reconocimiento, estando, sin embargo, lejos de concretar cambios prácticos. El Sistema Nacional de Cuidados está específicamente condicionado a que no se le asignen recursos económicos, mientras que la cobertura de seguridad social para trabajadoras del hogar apenas supera el 1% de esta población (IMSS, 2020; OIT, 2020). En este sentido, se trata de propuestas de cambio con un lento desarrollo.

En este punto, vale la pena remarcar la distinción entre iniciativas que derivan del poder ejecutivo e iniciativas que emergen de otras esferas. Por un lado, el Sistema Nacional de Cuidados y las reformas para trabajadoras del hogar son temas tratados casi en su totalidad en el ámbito legislativo, presentando un avance lento, coincidente con que son temas ausentes

en la narrativa de López Obrador. Por otro lado, por ejemplo, el apoyo económico para adultos mayores está respaldado por la legislación, siendo una iniciativa promovida desde el ejecutivo, elevando a nivel constitucional el derecho a recibir pensiones y reforzando presupuestariamente un programa con pretensiones universales y sin condicionamientos. Esta misma dinámica está presente en las pensiones para personas con discapacidad y en las becas escolares: los programas que le dan coherencia a la “Cuarta transformación” y que están consolidados son los impulsados por el presidente y, al contrario, hay iniciativas que provienen de otros poderes, como el legislativo, donde sí están considerados los cuidados, que son secundarias al proyecto político.

En otras palabras, a pesar de que hay cambios que atienden la cuestión de los cuidados, no se trata de una materia respaldada o continuamente promovida, especialmente por el ejecutivo. Frente a esta dinámica, hasta el momento, la legislación y las políticas de cuidados no son parte central del proyecto de la “Cuarta transformación”.

#### REPERCUSIONES SOCIALES POR LA COVID-19

Es factible que la pandemia por Covid-19 modificara el desarrollo de los planes del gobierno federal y, consecuentemente, podemos esperar un lento desenvolvimiento de la política social. Asimismo, trajo consigo múltiples afectaciones económicas y sociales, adicionales a la emergencia propiamente sanitaria, entre las cuales destacamos la sobrecarga en el trabajo de cuidados y la precarización de condiciones laborales para trabajadoras del hogar.

Más allá de representar una limitación para esta investigación, las implicaciones de la pandemia constituyeron elementos de observación sobre las prioridades y ausencias del gobierno federal. Las respuestas del gobierno buscaron, a pesar de la contingencia, consolidar el esquema de Proyectos y Programas Prioritarios, dotando de los sustentos legales para



continuar su operación (DOF, 2020d) y de justificaciones con base en el proyecto político (Presidencia de la República, 2020b), es decir, continuar con el proceso de “transformación” tal cual había sido pensado.

En contraste con las políticas impulsadas en América Latina, donde hay un conjunto de programas, campañas y estrategias para mitigar desigualdades económicas y de género, como la sobrecarga de cuidados para las mujeres (Cepal, 2021a), en México se implementaron medidas extraordinarias mínimas, sin propuestas de cambio en la política social, y en la provisión de cuidados en particular. Como medidas emergentes, únicamente se hizo énfasis en los programas que otorgan microcréditos a las personas y microempresas previamente registradas en el “Censo del Bienestar” (Presidencia de la República, 2020b), campañas en contra de la violencia hacia mujeres y difusión de números de emergencia (Cepal, 2021b, p. 241).

En sentido contrario, y como se recuperó anteriormente, hay la intención por que sean las madres las responsables del funcionamiento de programas. Dentro de la emergencia sanitaria esto supone riesgos y cargas extra de trabajo; es decir que, con el paso del tiempo, se consolida la evidencia que demuestra la exacerbación de desigualdades a partir de la pandemia, incluyendo la disparidad y la sobrecarga de los trabajos de cuidado (Oxfam, 2021) y la ausencia de consideraciones hacia el cuidado en la “Cuarta transformación”.

Al respecto podemos sostener que las políticas de cuidado actuales presentan marcadas continuidades con el período anterior, sobre todo en lo concerniente a su oferta limitada, la preponderancia de un supuesto maternalista, la poca consideración hacia diversos grupos sociales y el poco fomento al involucramiento de hombres en tareas de cuidado. Más aún, destacan dos características en este periodo de estudio:

- Se reafirma una tendencia del régimen de bienestar mexicano al transferir responsabilidades a las personas y mercantilizar servicios.
- Se fomenta un discurso político de familiarización.

En términos generales, resaltan líneas de continuidad basadas en una falta de perspectiva respecto al cuidado, basando políticas y programas en la organización social existente, donde las familias y las mujeres continúan sosteniendo, de forma invisibilizada, el bienestar cotidiano.

#### ESQUEMAS DE CUIDADOS Y PERSPECTIVAS A FUTURO

A lo largo de la investigación se utilizaron dos esquemas para analizar cómo se configuraron los cuidados en periodos distintos. La evidencia recopilada muestra el mantenimiento de rasgos generales, contemplando cambios en programas sociales que no modifican sustancialmente la trayectoria del régimen de bienestar en cuanto a su perspectiva y políticas de cuidado.

En ambos periodos la provisión de cuidados se encuentra mayoritariamente dentro de las políticas de protección social. En un primer momento, bajo la lógica de los programas de transferencias monetarias condicionadas, y en el segundo periodo, alrededor de los Proyectos y Programas Prioritarios. Otro rasgo común es que, a pesar de que es en las políticas de protección social donde se concentra la provisión de cuidados, no significa que sea una provisión prioritaria y directa, más bien, se trata de una atención indirecta de los cuidados.

Tendencias similares se presentan en el resto de la clasificación de políticas. No se localizaron innovaciones en los servicios de cuidado entre los periodos, más aún, hay un retroceso en cuanto a la operación de estancias infantiles para trabajadores no formales, ya que no se observan iniciativas tendientes a la provisión de servicios públicos de calidad en

nivel de guarderías. Otro elemento para destacar es que los servicios continuaron siendo marcados por la diferenciación y priorización entre quienes cuentan con seguridad social y se encuentran en zonas urbanas.

Las políticas laborales son muestras de los avances esporádicos en el régimen de bienestar mexicano. Ambos periodos cuentan con iniciativas importantes que son, sin embargo, insuficientes y, con respecto a la experiencia internacional, poco innovadoras (Batthyány Diggiero, 2015). Dentro del periodo de 1997-2018, las licencias de paternidad representan uno de los avances más importantes en materia laboral, generando un permiso de cinco días para padres por nacimiento o adopción, un esquema que contrasta con las doce semanas permitidas para madres y que no ha sido modificado en el presente gobierno. Por su parte, en el periodo de la “Cuarta transformación” se materializaron derechos laborales para trabajadores y trabajadoras del hogar, modificaciones que plantean posibilidades para la dignificación de sus labores, pero en espera de ser una práctica exitosa.

En suma, se trata de regulaciones que cubren problemáticas de manera parcial. Quedan pendientes, por ejemplo, igualar permisos paternales y maternales, creando mecanismos para una participación equitativa del Estado y las empresas; o generar mecanismos para un cumplimiento efectivo de derechos para trabajadoras del hogar, contando con seguridad social de mediano y largo plazo.

En el último componente dentro de esta clasificación no se encontraron iniciativas de construcción o mejoramiento de infraestructura que, explícitamente, buscaran reducir la carga de los cuidados.

En ambos períodos es manifiesto el supuesto de maternalismo en que descansan las políticas de cuidado. Así, se continúan asignando múltiples tareas de cuidado a las madres, ya sea por la vía de derechos laborales, por acceso a programas, por responsabilidad en

programas o, incluso, por un discurso político que no plantea cambios a la organización tradicional de cuidados.

La continua promoción de la familia y del papel de madres como principales cuidadoras opaca los (escasos) esfuerzos por promover corresponsabilidades estatales y paternas. Particularmente, hay poca promoción para que los hombres y los padres se involucren en tareas cotidianas de cuidado. Consecuentemente, ambos periodos están distanciados de una promoción activa de igualdad social y de género en materia de cuidado.

Históricamente, el régimen de bienestar mexicano promovió una dependencia hacia las estructuras familiares. La evidencia recuperada muestra que los cambios en programas sociales y el discurso político de la “Cuarta transformación” se asentaron sobre la inercia del régimen de bienestar con rasgos familiaristas. Esta continuidad probablemente se mantenga, a menos que los cuidados sean posicionados al centro de la discusión pública y se articulen programas y legislaciones, en otras palabras, que se haga efectivo el modelo de redistribución, revalorización y reformulación de los cuidados.

#### PENDIENTES Y OPORTUNIDADES DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo permitió conocer cómo se configura la provisión pública de cuidados y destacar sus principales rasgos, mismos que se mantienen a pesar de cambios de gobierno y modificaciones en la política social. Es de reconocer, en un primer momento, la importancia de profundizar el análisis sobre aspectos específicos y de incorporar diferentes herramientas de investigación.

Aspectos importantes que sobrepasaron las pretensiones de esta investigación son los relacionados con la provisión de servicios privados de cuidados, atrayendo preguntas sobre qué poblaciones acceden a ellos, cómo se distinguen de la provisión pública y qué

repercusiones tienen sobre las familias. Otra mirada pertinente involucra la apertura hacia la diversidad sexual y de género: si bien se reconocieron limitantes en la provisión pública, sobre todo en la consideración mayoritaria hacia un tipo específico y tradicional de familia, es preciso señalar cómo se configura la organización social de cuidados para diferentes familias.

Finalmente, es relevante la búsqueda de experiencias a partir de la provisión pública de cuidados. Partiendo de una organización social de cuidados estratificada, es pertinente analizar cómo se accede y se provee cuidados en entornos diferenciados o a partir de estatus socioeconómicos distintos: como se describió en la investigación, las políticas de cuidado en México no consideran, en términos generales, a poblaciones rurales e indígenas, quienes son, adicionalmente, uno de los pilares de las cadenas globales de cuidado, elementos que refuerzan la responsabilidad familiar y comunitaria en la organización social de cuidados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Díaz, F. (2010). De Pronasol a Oportunidades: Política Social Y Persistencia De La Pobreza En México. *Revista Barataria*, (11), 231–246.  
<https://doi.org/10.20932/barataria.v0i11.162>
- Aguirre, R. (2008). El futuro del cuidado. En I. Arriagada (Ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*. Santiago de Chile: Cepal.
- Ángeles, G., Gadsden, P., Galiani, S., Gertler, P., Herrera, A., Kariger, P., ... Pública, D. S. (2011). Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. *Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas*, 315. Recuperado de [www.insp.gob.mx](http://www.insp.gob.mx)
- Animal Político. (2019, abril 3). Irregularidades en estancias infantiles: Más de 97 mil niños no fueron localizados en su domicilio. Recuperado el 13 de diciembre de 2020, de Animal Político website: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/estancias-infantiles-irregularidades-ninos-fantasma/>
- Animal Político. (2020, junio 25). Quieren cambiar rol, pero por tradición hijas cuidan más a padres: AMLO . Recuperado el 7 de julio de 2020, de <https://www.animalpolitico.com/2020/06/amlo-feminismo-cambiar-rol-mujeres-padres/>
- Antía, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina : una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 193–235.
- Araujo, M. C., López-Boo, F., & Puyana, J. M. (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y El Caribe*.  
<https://doi.org/10.20430/ete.v82i326.165>
- Arroyo Rueda, M. C. (2015). Envejecimiento, cuidados y política social. Continuidades y cambios en Argentina y México. *América Latina Hoy*, 71(0), 37–60.  
<https://doi.org/10.14201/alh2015713760>
- Arteta, I. (2020a). Trabajadoras del hogar son despedidas u obligadas a seguir trabajando.

- Recuperado el 3 de diciembre de 2020, de Animal Político website:  
<https://www.animalpolitico.com/2020/05/trabajadoras-hogar-despedidas-obligadas-trabajar-pandemia/>
- Arteta, I. (2020b, julio 3). Baja 14% cifra de trabajadoras del hogar inscritas en programa del IMSS. Recuperado el 3 de diciembre de 2020, de Animal Político website:  
<https://www.animalpolitico.com/2020/07/trabajadoras-hogar-baja-imss-pico-epidemia/>
- Arteta, I. (2020c, septiembre 9). Aumenta 20% presupuesto etiquetado para mujeres, pero en programa para adultas mayores. Recuperado el 9 de septiembre de 2020, de Animal Político website: <https://www.animalpolitico.com/2020/09/aumenta-presupuesto-mujeres-programa-adultas-mayores/>
- ASF. (2013). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2013*. México.
- Barajas Martínez, G. (2002). Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy. *Foro Internacional*, 42(1), 63–98.
- Barajas Martínez, G. (2016). *Prospera, programa de inclusión social : ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México?* 103–120.
- Barba, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. En *Serie Políticas Sociales; Santiago: CEPAL* (Vol. 92).
- Barba, C. (2005). Paradigmas y regímenes de bienestar. *Cuaderno De Ciencias Sociales*, 92.
- Barba, C. (2019). Desigualdad y regímenes de bienestar. Una mirada teórica. En *Las grietas del neoliberalismo: dimensiones de la desigualdad contemporánea en México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Barba Solano, C. (2016). Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Enrique Peña Nieto. ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana? En E. Valencia Lomelí & G. Ordóñez Barba (Eds.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México : ¿nuevas políticas sociales?* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

- Barba Solano, C., & Valencia Lomelí, E. (2013). La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas libereales. *Revista uruguaya de ciencia politica*, 22(2), 47–76.
- Batthyány Diggiero, K. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina. *Serie Asuntos de Género*, 48. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37878/S1500262\\_es.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37878/S1500262_es.pdf?sequence=4)
- Batthyány Diggiero, K. (2020). Miradas latinoamericanas a los cuidados. En K. Batthyány Diggiero (Ed.), *Miradas latinoamericanas a los cuidados* (p. 516). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201209035739/Miradas-latinoamericana.pdf>
- Batthyány, K. (2008). Pobreza y desigualdades sociales. Una visión desde el género. *Papeles de Población*, 14. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11205708&iCveNum=10371>
- Bayón, M. C. (2009). Persistencia de un modelo social excluyente en México. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3), 331–347. <https://doi.org/10.1111/j.1564-9148.2009.00064.x>
- Blofield, M., & Martínez Franzoni, J. (2015). Maternalism, Co-responsibility, and Social Equity: A Typology of Work–Family Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 22(1).
- Cámara de Diputados. (2020, noviembre 18). La Cámara de Diputados aprueba reforma constitucional en materia de Sistema Nacional de Cuidados. Recuperado el 4 de diciembre de 2020, de <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/la-camara-de-diputados-aprueba-reforma-constitucional-en-materia-de-sistema-nacional-de-cuidados#gsc.tab=0>
- Cejudo, G. M., Michel, C. L., & Gerhard, R. (2012). *Meta evaluación del Programa de Estancias Infantiles*. México.
- Cepal. (2019). *Panorama Social de América Latina, 2018*. Recuperado de



[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf)

Cepal. (2020, agosto 22). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Uruguay. Recuperado el 22 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=URY>

Cepal. (2021a). Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe. Impacto económico y social. Recuperado el 8 de marzo de 2021, de <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>

Cepal. (2021b). *Panorama social de América Latina, 2020*.  
<https://doi.org/10.2307/j.ctv555d07.6>

Cepal. (2021c, marzo 16). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Argentina. Recuperado el 21 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=ARG>

Cepal. (2021d, marzo 17). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Colombia. Recuperado el 22 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=COL>

Cepal. (2021e, marzo 17). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Perú. Recuperado el 21 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=PER>

Cepal. (2021f, abril 7). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Brasil. Recuperado el 22 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=BRA>

Cepal. (2021g, abril 9). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- El Salvador. Recuperado el 22 de abril de

2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=SLV>

Cepal. (2021h, abril 14). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Chile. Recuperado el 22 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=CHL>

Cepal. (2021i, abril 19). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Guatemala. Recuperado el 22 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=GTM>

Cepal. (2021j, abril 21). COVID-19 Observatory in Latin America and Caribbean - Follow-up of the evolution of COVID-19 Measures- Honduras. Recuperado el 22 de abril de 2021, de <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=HND>

CEPAL. (2018). Pensión para Adultos Mayores (ex-Programa 70 y más) (2007-2018) . Recuperado el 1 de diciembre de 2020, de <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=48>

CEPAL. (2020a). El desafío social en tiempos del COVID-19. *Informe especial Covid-19*, 8–10.

CEPAL. (2020b). Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19). *Publicaciones CEPAL*, 38.

CIEP. (2019). *Implicaciones del paquete económico 2020*. México.

Conafe. (2010). *Modelo de Educación Inicial del Conafe*. Recuperado de [www.conafe.gob.mx](http://www.conafe.gob.mx)

Coneval. (2018). *Evaluación estratégica de protección social en México, segunda edición*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/InvestigadoresAcademicos/Paginas/Investigadores-Academicos-2014-2015.aspx>

- Coneval. (2019a). Listado de Programas y Acciones Federales. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Listado\\_2019.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Listado_2019.zip)
- Coneval. (2019b). *Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*. México.
- Coneval. (2020a). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras 2019-2020*. México.
- Coneval. (2020b). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro 2019-2020*. México.
- Coneval. (2020c). Evaluaciones de diseño a programas de Desarrollo Social. Recuperado el 14 de diciembre de 2020, de Coneval website: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones\\_Disenio\\_Desarrollo\\_Social.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_Desarrollo_Social.aspx)
- Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. (2020, julio 23). Agradecemos el esfuerzo que están realizando todas las madres de familia y tutoras para que las niñas y niños de #México continúen estudiando. Recuperado el 11 de diciembre de 2020, de Twitter website: <https://twitter.com/BecasBenito/status/1286435925858217985>
- Dallorso, N. S. (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas Author ( s ): Nicolás Santiago Dallorso Published by : El Colegio de Mexico Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/23622256> La teoría del capit. *Estudios Sociológicos*, 31(91), 113–139.
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281–298. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>
- Damián, F. (2020, noviembre 18). Sistema Nacional de Cuidados es avalado por Cámara de

Diputados. Recuperado el 4 de diciembre de 2020, de <https://www.milenio.com/politica/sistema-nacional-cuidados-avalado-camara-diputados>

Díaz, A. (2019, marzo 5). Entre las estancias infantiles y el bienestar | Economía y sociedad. Recuperado el 19 de octubre de 2020, de Nexos website: <https://economia.nexos.com.mx/?p=2147>

Diputadas y Diputados Morena. (2020, noviembre 18). Intervención en tribuna de la diputada Aleida Alavez Ruiz, presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, para fundamentar el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto decreto que. Recuperado el 4 de diciembre de 2020, de <https://diputadosmorena.org.mx/intervencion-en-tribuna-de-la-diputada-aleida-alavez-ruiz-presidenta-de-la-comision-de-puntos-constitucionales-e-integrante-del-grupo-parlamentario-de-morena-para-fundamentar-el-dictamen-de-la-comis-3/>

DOF. *PROGRAMA Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012.* , (2009).

DOF. *PROGRAMA Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018.* , (2013).

DOF. *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2019.* , (2019).

DOF. *DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* , (2020).

DOF. *PROGRAMA Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024.* , (2020).

DOF. *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024.* , (2020).

DOF. (2020d, abril 23). *DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican.* Recuperado el 25 de enero de 2021, de

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020)

Esping-Andersen, G. (1991). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

<https://doi.org/10.2307/2073705>

Esping-Andersen, G. (2003). *Social Foundations Of Postindustrial Economies*. New York: Oxford University Press.

Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en America Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. En *Serie Atandocabos deshaciendo nudos*. Recuperado de [https://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiPyqC0u\\_LnAhWkdt8KHx27AwsQFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.americalatinagenera.org%2Fes%2Fdocumentos%2FAtando\\_Cabos.pdf&usg=AOvVaw06hEfjnZTsigns\\_T5s29bn](https://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiPyqC0u_LnAhWkdt8KHx27AwsQFjAAegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fwww.americalatinagenera.org%2Fes%2Fdocumentos%2FAtando_Cabos.pdf&usg=AOvVaw06hEfjnZTsigns_T5s29bn)

Esquivel, V. (2012). Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la “organización social del cuidado” en América Latina. En V. Esquivel (Ed.), *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (pp. 141–189). <https://doi.org/10.1080/13545701.2017.1388533>

Esquivel, V., Faur, E., & Jelin, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado* (V. Esquivel, E. Faur, & E. Jelin, Eds.). <https://doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1441>

Esquivel, V., & Kaufmann, A. (2017). *Innovaciones en el cuidado. Nuevos conceptos, nuevos actores, nuevas políticas*. UNRISD.

Faur, E. (2009). *Organización social del cuidado infantil en la ciudad de Buenos Aires: El rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Figuroa Morales, W., & Toledo Escobar, C. (2020). *De los discursos a los hechos: violencias contra las mujeres y la ausencia de políticas gubernamentales para garantizar una vida libre de violencias antes y después del COVID-19*. México.

Filgueira, F. (2005). Welfare and Democracy in Latin America : The Development, Crises and Aftermath of Universal, Dual and Exclusionary Social States. *United Nations*

*Research Institute for Social Development*, (May), 58.

- Fraga, C. (2019). *Cuidados y desigualdades en México: una lectura conceptual*. México: Oxfam.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 1996(58), 9–22. <https://doi.org/10.18356/fd5e5c0e-es>
- Galindo Vilchis, L. M. (2019). Cuidar: una aproximación al bienestar social de las familias lesbomaternales y homoparentales. En *Trabajo de cuidados y desigualdad*. México: Oxfam.
- Gil-García, Ó. F. (2015). Gender equality, community divisions, and autonomy: The Prospera conditional cash transfer program in Chiapas, Mexico. *Current Sociology*, 64(3), 447–469. <https://doi.org/10.1177/0011392115593785>
- Gobierno de Chile. (2020, mayo 18). Presidente Piñera pone en marcha plan “Alimentos para Chile” para 2,5 millones de hogares: “Comprendemos la necesidad y urgencia de este programa” . Recuperado el 21 de abril de 2021, de Prensa Presidencia website: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=151457>
- Gobierno de México. *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. , (2019).
- Gobierno de México. (2019b). Proyectos y programas prioritarios . Recuperado el 13 de diciembre de 2020, de <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>
- Gobierno de México. (2019c, marzo 12). Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador del 12 de marzo de 2019. Recuperado el 16 de diciembre de 2020, de <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-12-de-marzo-de-2019>
- Gobierno de México. (2020a, febrero 18). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Martes 18 de febrero de 2020. Recuperado el 4 de julio de 2020, de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-martes-18-de-febrero-de-2020>
- Gobierno de México. (2020b, mayo 28). Versión estenográfica de la conferencia de prensa

matutina | Jueves 28 de mayo de 2020. Recuperado el 6 de julio de 2020, de <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-jueves-28-de-mayo-de-2020?idiom=es>

Gobierno de México. (2020c, julio 3). México ratifica el Convenio núm. 189 en beneficio de las trabajadoras del hogar . Recuperado el 2 de diciembre de 2020, de <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/mexico-ratifica-el-convenio-num-189-en-beneficio-de-las-trabajadoras-del-hogar?idiom=es>

Hanlon, J., Barrientos, A., & Hulme, D. (2013). Eating More- And Better. En *Just Give Money to the Poor. The Development Revolution from the Global South* (pp. 53–68). Colorado: Kumarian Press.

Hernández Licon, G., De la Garza, T., Zamudio, J., & Yaschine, I. (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/chiapas/Paginas/pob\\_municipal.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/chiapas/Paginas/pob_municipal.aspx)

Illades, C. (2020, diciembre). Luces y sombras de la «república amorosa» de Andrés Manuel López Obrador . Recuperado el 11 de diciembre de 2020, de Nueva Sociedad website: [https://nuso.org/articulo/amlo-mexico-republica-amorosa/?utm\\_source=email&utm\\_medium=email](https://nuso.org/articulo/amlo-mexico-republica-amorosa/?utm_source=email&utm_medium=email)

IMCO. (2020, septiembre 3). Proteger el talento femenino. Recuperado el 9 de septiembre de 2020, de <https://www.animalpolitico.com/sin-competitividad-no-hay-paraiso/proteger-el-talento-femenino/>

IMSS. (2018). *MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE GUARDERÍAS ESQUEMA ORDINARIO*. México.

IMSS. (2020, noviembre). Presenta IMSS segunda fase de la prueba piloto para la afiliación de las Personas Trabajadoras del Hogar . Recuperado el 2 de diciembre de 2020, de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202011/762>

INDESOL. (2016, julio 12). Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) . Recuperado el 13 de diciembre de 2020, de

Gobierno de México website: <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-las-instancias-de-mujeres-en-las-entidades-federativas-paimef>

INEE. (2018). *La Educación Obligatoria en México. Informe 2018*. Recuperado de [www.inee.edu.mx](http://www.inee.edu.mx)

INEGI, & INMUJERES. (2019). *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2019. Presentación de resultados*. México.

INMUJERES. (2020). COVID-19 y su impacto en números desde la perspectiva de género. Recuperado el 9 de septiembre de 2020, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/543160/Covid19-cifrasPEG.pdf>

Jaramillo, M. E. (2019). *¿ Una nueva política social?: Cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T*. (December). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11707.57125>

Knaul, F. M., & Parker, S. W. (1996). Cuidado infantil y empleo femenino en México : evidencia descriptiva y consideraciones sobre las políticas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 11(3), 577–607. <https://doi.org/10.24201/edu.v11i3.981>

López Obrador, A. M. (2018a). *Propuesta de política social: “un camino a la esperanza”*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Respuestas/Juntos-Haremos-Historia.pdf>

López Obrador, A. M. (2018b, diciembre 13). Discurso integro del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador al rendir protesta como presidente. Recuperado el 6 de julio de 2020, de SRE website: <https://embamex.sre.gob.mx/sudafrica/index.php/discurso-integro-de-andres-manuel-lopez-obrador-al-rendir-protesta-como-presidente>

Lupica, C. (2016). Licencias de paternidad y permisos parentales en América Latina y el Caribe. Herramientas indispensables para propiciar la mayor participación de los padres en el cuidado de los hijos e hijas. *Masculinities and Social Change*, 5(3), 295–320. <https://doi.org/10.17583/MCS.2016.2083>



- Macías Sánchez, A. (2016). *La pensión no contributiva en México: Cobertura y alcance* . Recuperado de <https://ciep.mx/la-pension-no-contributiva-en-mexico-cobertura-y-alcance/>
- Martínez Franzoni, J. (2008). Bienestar y regímenes de bienestar, ¿qué son y por qué abordarlos? En *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (pp. 23–51). Buenos Aires.
- Martínez Salgado, M., & Rojas, O. L. (2016). Una nueva mirada a la participación masculina en el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 31(3), 635. <https://doi.org/10.24201/edu.v31i3.14>
- Mateo Díaz, M., Rodríguez Chamussy, L., & Grafe, F. (2014). *Ley de Guarderías en México y los desafíos institucionales de conectar familia y trabajo*.
- Mejía Botero, F., & Martín del Campo, A. F. (2016). CONAFE: una apuesta para la cobertura escolar y, ¿para la calidad educativa? *Revista latinoamericana de estudios educativos*, 46(4), 51–64.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2021, marzo 2). El Bono Contra el Hambre benefició a más de 4 millones personas, el 33% corresponde al área rural ! Recuperado el 26 de abril de 2021, de <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/el-bono-contra-el-hambre-beneficio-a-mas-de-4-millones-personas-el-33-corresponde-al-area-rural.html>
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the service of the new poverty agenda: Progresal/Oportunidades, Mexico's conditional transfer programme. *Social Policy and Administration*, 40(4), 425–449. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00497.x>
- Molyneux, M. (2007). Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment'? *Pathways of Women's Empowerment*, 1–92.
- Mondragón Cervantes, L. M., & Villa, S. A. (2020). *Política social en México. Evolución en los últimos 20 años* . Recuperado de <https://ciep.mx/politica-social-en-mexico-evolucion-en-los-ultimos-20-anos/>
- Montalvo, T. (2020, abril 27). El opaco Censo del Bienestar, la base para dar apoyos por

- COVID-19. Recuperado el 11 de mayo de 2020, de Animal Político website:  
<https://www.animalpolitico.com/2020/04/censo-bienestar-opacidad-registros-costos-base-apoyos-covid-19/>
- Moreno, T., Rodríguez Karla, & Villa, P. (2020, mayo 18). Censo de Bienestar, con cuestionario patito. Recuperado el 2 de julio de 2020, de  
<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/censo-de-bienestar-con-cuestionario-patito>
- Muñoz Rojas, C. (2017). El cuidado como objeto de políticas públicas inclusivas con enfoque de género y de derechos. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 30(0717-6759), 15–43.
- Nava, A. (2020, septiembre 7). Regreso a clases y nueva normalidad, sin equidad; vida laboral y familiar continúan agobiando a las mujeres. Recuperado el 9 de septiembre de 2020, de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/regreso-a-clases-y-nueva-normalidad-sin-equidad-vida-laboral-y-familiar-continuan-agobiando>
- Navarro, M. F. (2019, septiembre 6). Incompleto y con preguntas inadecuadas, así es el cuestionario del “censo” del Bienestar • Forbes México. Recuperado el 2 de julio de 2020, de <https://www.forbes.com.mx/incompleto-y-con-preguntas-inadecuadas-asi-es-el-cuestionario-del-censo-del-bienestar/>
- Núñez González, L., & Guzmán Martínez, K. (2020, mayo 21). Ni censo ni de bienestar | Desarmar la corrupción. Recuperado el 2 de julio de 2020, de <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=1643>
- OIT. (2020, julio 3). Convenio sobre trabajadores/as domésticos: Ratificación por México del Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Recuperado el 5 de noviembre de 2020, de [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_749907/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_749907/lang--es/index.htm)
- Ordóñez Barba, G. (2017). *El Estado Social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Siglo XXI Editores.
- Ordóñez Barba, G., & Silva Hernández, A. (2019). Progresar-Oportunidades-Prospera:

- avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza. *Papeles de Población*, 25(99), 77–112.
- Oxfam. (2019). *Trabajo de cuidados y desigualdad*. México.
- Oxfam. (2021). El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible. En *Salud Pública de Mexico* (Vol. 16). Oxford.
- Parker, S. W., & Todd, P. E. (2017). Conditional cash transfers: The case of progresa/oportunidades. *Journal of Economic Literature*, 55(3), 866–915. <https://doi.org/10.1257/jel.20151233>
- Pautassi, L., & Nieves Rico, M. (2011). Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres. *Desafíos*, 12, 1–12. Recuperado de [desafios@unicef.org](mailto:desafios@unicef.org)
- Pérez Hernández, C. (2019). *Recomendaciones para implementar una política de permisos parentales en México*. México.
- PNUD. (2020). *Desarrollo Humano y Covid-19 en México: desafíos para una recuperación sostenible*. Ciudad de México.
- Presidencia de la República. (2020a). *Decálogo para salir del coronavirus y enfrentar la nueva realidad*. México.
- Presidencia de la República. *La nueva política económica en los tiempos del coronavirus*. , (2020).
- Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo N. 4215*. , (2020).
- Rodríguez Enríquez, C. (2018). Sistemas de Cuidados y ODSs: políticas públicas para la sostenibilidad de la vida. En *Explorando nuevas orientaciones políticas. Cómo superar obstáculos y contradicciones en la Agenda 2030* (pp. 96–104). Recuperado de <https://www.globalpolicywatch.org/esp/?p=571>
- Rodríguez, H. (2019). Política pública del trabajo de cuidados en México y América Latina. En *Trabajo de cuidados y desigualdad*. México: Oxfam.
- Roldán, N. (2020, septiembre 17). La SEP recorta 100% el presupuesto a Escuelas de

- Tiempo Completo. Recuperado el 7 de octubre de 2020, de <https://www.animalpolitico.com/2020/09/sep-recorta-presupuesto-escuelas-tiempo-completo/>
- Ruíz, L., & Monroy, M. (2020, agosto 13). La perspectiva de género brilla por su ausencia - Animal Político. Recuperado el 9 de septiembre de 2020, de <https://www.animalpolitico.com/simetria-datos-con-rostro/la-perspectiva-de-genero-brilla-por-su-ausencia/>
- Saucedo Delgado, O. A. (2012). The Gendered Reading of Conditionality Antipoverty Programmes: Unintended Effects on Mexican Rural Households' Interactions with Public Health Institutions. *Bulletin of Latin American Research*, 32(1), 61–77. <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2011.00694.x>
- Sayer, A. (2017). Responding to the Troubled Families Programme: Framing the Injuries of Inequality. *Social Policy and Society*, 16(1), 155–164. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000373>
- Secretaría de Bienestar. *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020*. Al. , (2020).
- Sedesol. *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. , (2014).
- Senado de la República. (2019, abril 23). Aprueban por unanimidad reforma que otorga derechos laborales a trabajadoras del hogar. Recuperado el 2 de diciembre de 2020, de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44612-aprueban-por-unanimidad-reforma-que-otorga-derechos-laborales-a-trabajadoras-del-hogar.html>
- SEP. (2002). *¿Qué es un Centro de Desarrollo Infantil?* México.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. *ACUERDO por el que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia da a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Atención a la Infancia y Adolescencia*. , (2006).
- Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 62(4), 43–65.

- Tepichin Valle, A. M. (2012a). Ciudadanía de las mujeres y política pública en México: una reflexión desde los estudios de género. En J. Cruz & R. Vázquez (Eds.), *Género, Cultura y Sociedad* (pp. 133–159). México.
- Tepichin Valle, A. M. (2012b). Política pública, mujeres y género. En M. Ordorica & J. F. Prud'homme (Eds.), *Los grandes problemas de México* (pp. 23–58). México.
- Valencia Lomelí, E., & Jaramillo-Molina, M. E. (2019). El Programa Progresas-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano. En *El Progresas-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación* (pp. 114–146). Recuperado de <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>
- Vásquez Russi, C. M., & Uribe Gómez, M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *Opera*, (25), 213–232.  
<https://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>
- Vega, A. (2019, febrero 8). Estancias Infantiles ayudan a madres con su empleo, aunque el programa tiene debilidades: Coneval. Recuperado el 25 de noviembre de 2020, de <https://www.animalpolitico.com/2019/02/estancias-infantiles-madres-programa-coneval/>
- Villa, S. A., & Macías Sánchez, A. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2021*. Recuperado de <https://ciep.mx/presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-2021/>
- Villa Sánchez, S. (2019). *Las políticas de cuidados en México ¿Quién cuida y cómo se cuida?* México.
- Villagómez Ornelas, P., & Monroy-Gómez-Franco, L. (2020, mayo 20). El Censo del Bienestar, una torpe historia de aproximaciones sucesivas | Nexos. Recuperado el 28 de mayo de 2020, de <https://www.nexos.com.mx/?p=48151>

ANEXOS

PROYECTOS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS

PROYECTOS Y PROGRAMAS PRIORITARIOS	
1	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
2	Programa de Apoyo para el Bienestar de Niñas, Niños, Hijos de Madres Trabajadoras
3	Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez
4	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez
5	Jóvenes Escribiendo el Futuro
6	Producción para el Bienestar
7	Caminos Rurales
8	Canasta Básica de Alimentos
9	Construcción Refinería Dos Bocas
10	Crédito Ganadero a la Palabra
11	Desarrollo del Istmo de Tehuantepec
12	Programa de fertilizantes
13	Internet para tod@s
14	Jóvenes Construyendo el Futuro
15	Atención médica y medicamentos
16	Mejoramiento urbano
17	Rehabilitación de refinerías
18	Modernización del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
19	Nuevo aeropuerto Internacional Felipe Ángeles

20	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente
21	Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores
22	Precios de Garantía a Productores del Campo
23	Plan Nacional de Energía Eléctrica
24	Rescate del Lago de Texcoco
25	Sembrando Vida
26	Tandas para el bienestar
27	Tren Maya
28	Zona Libre de la Frontera Norte
29	Plan Nacional de Reconstrucción
30	Plan Nacional de Gas y Petróleo