

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL DÍA 5 DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO "DÍA DE LAS PERSONAS CUIDADORAS".

I. Preámbulo

La suscrita, **Diputada Paula Adriana Soto Maldonado**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en el Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122 apartado A fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 apartado D inciso a), 30 numeral 1 inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4 fracción XXI, 12 fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción I, 79 fracción VI, 82, 95 fracción II y 96, del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; someto a consideración de este Pleno la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara en la Ciudad de México el día 5 de noviembre de cada año "Día de las personas cuidadoras"**, de conformidad con lo siguiente:

II. Exposición de motivos

"El trabajo de cuidado nos permite crecer, socializar, adquirir lenguaje, valores, identidad y autoestima básicas. Incluye tanto la atención a las necesidades básicas relacionadas con el cuerpo, que son la base material del bienestar en la vida, como la atención a las necesidades emocionales, que se satisfacen a través de los afectos y el reconocimiento"
(Carrasco, 2014: 35).¹

Históricamente, la función social del cuidado ha correspondido a las mujeres -dentro del ámbito privado-, quedando en segundo plano la familia y fuera de plano el Estado y las empresas, esto como consecuencia de la división sexual del trabajo.

Además, el cuidado es un área no reconocida y mal pagada por considerarse un trabajo con poco valor, generando así segregación laboral. El reporte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre "El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente"², señala que 11.5% del empleo total mundial está relacionado con el cuidado, así como el 19.3% del empleo femenino y únicamente 6.6% del empleo masculino está dedicado a la prestación de cuidados (OIT: 2018).

¹ CARRASCO, Cristina. (2014). La economía feminista: ruptura teórica y propuesta política. En Carrasco, C. Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política. Madrid, Los libros de viento sur, La oveja roja. 2014.

² https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

En materia laboral, las *responsabilidades* del cuidado por parte de las mujeres determinan sus posibilidades tanto de inserción en el mercado laboral, como de generación de ingresos. Según la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 24, las personas que proveen cuidados, y reciben un pago por ello, tienen el mismo derecho que cualquier persona trabajadora, a recibir una remuneración justa por su trabajo, tener una jornada laboral de un tiempo razonable, así como "ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado" (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

No obstante, en la mayoría de los casos, se busca y condiciona a las mujeres para cuidar a una persona en situación de dependencia, por medio de empleos de horarios *flexibles* o *corridos*, de baja calidad, sin prestaciones, de modo que las mujeres "cumplan" sus tareas de cuidado. Asimismo, en algunos casos, se considera que las mujeres no son las principales proveedoras en sus hogares y que el ingreso que perciben es complementario.

Con lo anterior, se puede apreciar que el enfoque de los derechos humanos de las personas que proveen cuidados de manera no remunerada se ve afectado, dejando de lado la premisa de que son personas y tienen derecho a velar por su propio bienestar, lo cual incluye recibir ayuda externa para cuidar a las personas en situación de dependencia, así como a tener una vida y bienestar propios y realizar actividades que le provean un sustento económico (ver Family Caregiver Alliance; Institute for Policy Studies; AARP; Care.org).

A nivel nacional, 48 de cada 100 mujeres son económicamente activas, 82 de cada 100 hombres se ubican en esta categoría. En el caso de la Población No Económicamente Activa (PEA), el comportamiento es inverso: sólo 24 de cada 100 hombres no son económicamente activos, en tanto que 76 de cada 100 mujeres no lo son. La diferencia porcentual para la PEA es de 34 puntos y para la Población No Económicamente Activa de 52, ambas brechas visibilizan la magnitud de esta condición que viven las mujeres a quienes el trabajo de cuidado las mantiene estructuralmente en la esfera privada.

México es un país con enormes desigualdades. La población experimenta estratificación de acuerdo a su nivel de ingresos, a su nivel educativo, a su acceso a la salud, además de desigualdades entre mujeres y hombres. La división sexual del trabajo, es el fundamento de las desigualdades que pueden ser económicas, políticas, sociales o culturales entre mujeres y hombres. Estas desigualdades se presentan en todos y cada uno de los diferentes estratos de ingreso.

Según el Banco Mundial (2012) y como reflejo de la perpetua desigualdad de las condiciones para competir en el mercado laboral, el costo de oportunidad para una mujer de mantenerse fuera del mercado laboral formal, por prestar servicios de cuidado no remunerados en la familia, es mayor que el de los hombres, considerando que las mujeres tienen acceso a menores remuneraciones que los hombres en el mercado laboral, o porque los cargos directivos son ocupados en su mayoría por hombres, o porque las mujeres tienen más probabilidades de dedicarse a actividades de baja productividad y a trabajar en el sector informal y con menores probabilidades de movilidad al sector formal que los hombres.

En materia de cuidado, se requiere analizar el tema desde diversos enfoques, entre ellos el de derechos humanos y la perspectiva feminista, esta última anclada en dos principales visiones: el feminismo liberal y el feminismo socialista (Acker, 1987)³.

La perspectiva liberal del feminismo responde a la idea de que todas las personas deben tener las mismas oportunidades para lograr su desarrollo máximo, independientemente de su género. Desde esta perspectiva se argumenta que las mujeres y los hombres no son grupos homogéneos en donde cada uno de sus miembros comparten las mismas características: *ni todas las mujeres son cariñosas y expresivas, ni todos los hombres tienen menor capacidad para conectarse emocionalmente con las personas*. Por lo tanto, no existe un género "más capaz" para desarrollar una tarea específica (Gersson, 1985; Rossi, 1980)⁴.

Por su parte la perspectiva socialista del feminismo percibe el problema asociándolo con el sistema económico, cuyas estructuras perpetúan la opresión de las clases y, en consecuencia, la opresión de las mujeres en un mundo capitalista (Eisenstein, 1984)⁵, en esta perspectiva se atribuye esta diferencia a la forma en la que ocurre la división del trabajo en el sistema económico capitalista. Las actuales relaciones económicas y de poder, refuerzan la creencia de que las mujeres tienen menores costos de oportunidad que los hombres de mantenerse fuera del mercado laboral para, en su lugar, asumir responsabilidades de cuidado (Ungerson, 1983).

Sugiere Martha Lamas (2012), que lo que se necesita es un cambio civilizatorio que convierta las *responsabilidades* de la mujer en responsabilidades de toda la sociedad. Contar con esta visión alternativa del análisis económico, otorga elementos adicionales a la comprensión de cómo las desigualdades entre mujeres y hombres se estructuran, lo cual significa mayores posibilidades de diseñar

³Acker Sandra. Feminist Theory and the Study of Gender and Education.

⁴Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México
<http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>

⁵ Hester Eisenstein. Contemporary Feminist Thought.

políticas, programas y acciones encaminados a erradicarlas. Visibilizar los diferentes agentes económicos y sus labores, visibiliza a su vez a las mujeres y el subsidio que ellas aportan a la producción a través del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que realizan.

El valor social del cuidado

Todas las personas hemos requerido del cuidado en alguna etapa de nuestra vida, sin embargo, en nuestro entorno, las personas que requieren de ellos por más tiempo o de manera más intensa suelen ser infantes, personas mayores, con discapacidad, o con alguna enfermedad crónica o en estado terminal. El periodo de tiempo dedicado a los cuidados de estas personas puede ir desde unos meses hasta años, sin embargo, el valor de este trabajo es invisible, **por lo que es necesario reconocer a quienes se han dedicado a realizar los cuidados de las personas en situación de dependencia.**

Más de un tercio de la población en el país puede carecer de la suficiente autonomía para comer, vestirse, moverse, por lo que su bienestar físico y mental, requieren del cuidado de otra persona. Los cambios demográficos apuntan a un creciente número de personas en necesidad de ser cuidadas. En 2010, de la población total de los países del continente americano, 13.1% contaba con 60 años y más. Se prevé que, para 2025, esta cifra se eleve a 18.6% (OPS, 2017). En México, la tendencia es similar: más de 12 millones de personas requieren cuidados (ELCOS, 2012).

El trabajo de cuidado, que conlleva muchas y diferentes actividades, es fundamental para que las personas se desarrollen y vivan mejor, se realiza en muy diversos ámbitos como son los hogares, las escuelas, los hospitales y en muchos otros espacios públicos y privados. Todas las personas requieren cuidados y estos se otorgan en diferente dimensión de acuerdo a las diferentes etapas del ciclo de vida de las mismas.

Desde el enfoque de los derechos humanos, el cuidado parte del reconocimiento de que la dignidad es inherente a todos los seres humanos y que sus derechos deben ser iguales e inalienables. Por eso, se concibe como un derecho y, como tal, debe ser garantizado por el Estado, quien debe contar con instituciones que proporcionen, faciliten o mejoren los medios para que las personas puedan asegurar el goce efectivo y ejercer por sí mismas sus derechos.

El derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse tiene su correlato en la obligación de cuidar. Esto implica principalmente obligaciones positivas, que se enrojan en proveer los medios para poder cuidar y en garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad y sin discriminación a todas las ciudadanas y ciudadanos.

El cuidado implica una relación entre dos personas: la que presta los cuidados y la que los recibe, por ello, desde la perspectiva de los derechos humanos, ambos son sujetos de derecho. El ejercicio de este derecho supone que el cuidado que reciben las personas en situación de dependencia estará regido por los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptación, en cantidad necesaria, clínicamente/médicamente apropiados y de calidad.

Sin embargo, la insuficiencia y baja calidad de los cuidados tienen efectos negativos en las personas que los reciben y en las personas que los proveen. Los empleos precarios -considerando la alta tasa de informalidad-, las desigualdades económicas y de género, refuerzan la insuficiencia y baja calidad de los mismos.

El derecho al cuidado no garantizado por el Estado tiene repercusiones individuales y sociales negativas. Se ve afectado el derecho de las personas a recibir cuidados y las condiciones laborales, económicas, de seguridad social, así como la carga desproporcionada que recae en las personas que realizan cuidados, principalmente las mujeres.

III. Argumentos que la sustentan

I. La Sociedad Española de Geriatría y Gerontología (SEGG) y la Fundación de Envejecimiento y Salud fueron las primeras en reconocer el "Día internacional de las personas cuidadoras", que por primera vez se celebró el 5 de noviembre de 2014. El objetivo es reconocer la labor de todas las personas que se dedican, de una manera profesional o como apoyo familiar, al cuidado de personas en situación de dependencia.

II. En los últimos años la economía ortodoxa tradicional de corte neoclásico ha priorizado dejar al libre juego del mercado el ajuste de las fuerzas de la oferta y la demanda. De modo que se prioriza el beneficio económico sobre el bienestar de las personas.

En la Economía Feminista se concibe que las sociedades se organicen, no sólo para producir, distribuir y consumir bienes y servicios, sino para el sostenimiento de la vida humana, lo que significa que el foco prioritario está en las personas y no los bienes.

Se pone en el centro la satisfacción de las necesidades humanas, a través de generar bienestar. Lo que sucede diariamente en cada hogares debe ser parte de los procesos económicos. "Si a los procesos de producción, distribución e intercambio de la riqueza se incorpora también el proceso de reproducción social de la población, y de la población trabajadora en particular, la propia visión del sistema económico cambia, puesto que la calidad de las relaciones entre los procesos se modifica" (Picchio: 2001). De este modo, se requiere considerar que existen dos tipos de trabajo y que ambos son trabajo productivo⁶:

1. El trabajo productivo, constituido por las actividades que generan ingresos, habitualmente vinculadas al mercado y realizadas mayoritariamente por hombres en el ámbito público.
2. El trabajo productivo y de reproducción social, que son las actividades de cuidado y desarrollo de las personas, además de transformación de bienes, donde las mujeres son las principales responsables y quienes realizan este trabajo en el ámbito privado. Es el trabajo que se lleva a cabo dentro de los hogares: el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, el cual es imprescindible para el sostenimiento de la vida humana.

Con el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado se amplía el concepto de trabajo. Deja de ser un concepto que se circunscribe al área mercantil, para constituirse en el trabajo que incorpora las actividades realizadas para satisfacer necesidades humanas.

III. El trabajo cotidiano que se realiza dentro de los hogares, incluye tanto actividades de atención de necesidades básicas físicas o materiales de las personas, como de atención emocional, porque incluye afectos y sentimientos, sin embargo, a pesar de que genera bienestar, también representa un 'costo' para quienes lo proveen (en cuanto a tiempo, energía e incluso de ingresos no percibidos). Esta tensión tiene un fuerte contenido distributivo tanto de género, como de clase y también de generación.

IV. Estudios recientes señalan que "a nivel mundial las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado, el 76.2%". También a nivel mundial, y a lo largo del tiempo, el patrón de la división del trabajo de cuidado no remunerado permanece prácticamente sin cambios. En los últimos 15 años las mujeres han disminuido su aportación en 15 minutos, mientras que los hombres 8 minutos (OIT: 2018).

V. Es necesario hacer visible el trabajo de cuidado, que se reconozca que es un problema público y no exclusivo de las mujeres, como sociocultural e

⁶ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-11912016000100061

históricamente se ha pretendido. Es imperante darle la visibilidad, el **reconocimiento** y la retribución que merece.

VI. Es menester la implementación de políticas de cuidado transformadoras que garanticen derechos humanos, así como el **empoderamiento** y bienestar para quienes cuidan (con o sin pago) y para quienes son cuidadas.

VII. La mayor parte del trabajo de cuidados en todo el mundo es realizado por cuidadoras y cuidadores no remunerados, en su mayoría mujeres y niñas pertenecientes a grupos socialmente desfavorecidos en condiciones precarias y a cambio de un salario muy bajo.

Si bien la prestación de cuidados puede ser gratificante, cuando se realiza en exceso y cuando implica un alto grado de penosidad, se obstaculizan las oportunidades económicas y el bienestar de las cuidadoras y cuidadores no remunerados, asimismo, se menoscaba el goce y pleno ejercicio de sus derechos humanos.

VIII. Según estimaciones de la OIT, basadas en datos de encuestas sobre uso del tiempo llevadas a cabo en 64 países (que representan el 66,9 por ciento de la población mundial en edad de trabajar) muestran que cada día se dedican 16 400 millones de horas al trabajo de cuidados no remunerado. Esto corresponde a 2000 millones de personas trabajando ocho horas al día sin recibir una remuneración a cambio. Si estos servicios se valoraran sobre la base de un salario mínimo, representarían el 9 por ciento del PIB mundial, lo que corresponde a 11 billones de dólares de los Estados Unidos.

IX. No pueden realizarse progresos sustantivos en la consecución de la igualdad de género en materia laboral si no se afronta en primer lugar la desigualdad en la prestación de cuidados no remunerada a través del **reconocimiento**, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres, así como entre las familias y el Estado.

Un primer paso y una vía óptima hacia el trabajo de cuidados decente, es el reconocimiento.

X. A nivel mundial existe el compromiso de trabajar para lograr la igualdad de género; por ello la importancia del reconocimiento del papel que desempeña el trabajo de cuidado. El reporte de la OIT sobre "El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente" señala que, como consecuencia de la adopción de los ODS, de manera particular el 5, en su meta 5.4, se debe tener por objeto **reconocer y valorar** el trabajo de cuidados no

remunerado «mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social».

Precepto reafirmado por el ODS 8 sobre el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos los hombres y mujeres.

XI. La OIT señala que es clave la propuesta 5R: **reconocer**, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado; recompensar el trabajo de cuidados remunerado, promoviendo más trabajo y el trabajo decente para los trabajadores y trabajadoras del cuidado, y **garantizar la representación**, el diálogo social y la negociación colectiva de las trabajadoras y trabajadores del cuidado.

XII. Las políticas transformadoras en materia de cuidados son funcionales si **contribuyen al reconocimiento** del valor del trabajo de cuidados no remunerado, a la reducción de ciertas formas penosas de trabajo de cuidados y a la redistribución de las responsabilidades de cuidado entre las mujeres y los hombres y entre los hogares y el Estado.

XIII. La ONU señala que el propósito de conceder un día a la conmemoración de un evento es para sensibilizar, concienciar, llamar la atención y señalar que existe un problema sin resolver. Por ello, y como primer paso hacia el cumplimiento del compromiso que tiene esta Ciudad en materia de derecho al cuidado y al trabajo de cuidados, es necesario visibilizar y reconocer la labor de las personas que lo realizan.

IV. Fundamento legal

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 5, señala que a ninguna persona podrá *impedirse se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.*

(...) Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento (...).

Asimismo, el artículo 123 establece que *toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.*

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. (...)

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación;

gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos; (...).

El trabajo de cuidados entra en la definición de trabajo que señala nuestra Constitución Federal, sin embargo, los derechos que deberían derivar del mismo, no se expresan en la vida de las mujeres y hombres que se dedican a él.

2. La Ley Federal del Trabajo menciona en su artículo 331 que la *persona trabajadora del hogar es aquella que de manera remunerada realice actividades de cuidados, aseo, asistencia o cualquier otra actividad inherente al hogar en el marco de una relación laboral que no importe para la persona empleadora beneficio económico directo, conforme a las horas diarias o jornadas semanales establecidas en la ley, en cualquiera de las siguientes modalidades:*

I. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para una persona empleadora y residan en el domicilio donde realice sus actividades.

II. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para una persona empleadora y que no residan en el domicilio donde realice sus actividades. III. Personas trabajadoras del hogar que trabajen para diferentes personas empleadoras y que no residan en el domicilio de ninguna de ellas.

A pesar de que, a nivel Federal existe el reconocimiento al trabajo de cuidados, solo se hace referencia al trabajo del hogar asalariado a través de personas empleadoras. Lo que impide reconocer y valorar el trabajo que hacen cientos de personas sin retribución alguna, no obstante, entreguen su tiempo y vida en ello.

3. La Constitución Política de la Ciudad de México en su artículo 3, menciona que la protección de los derechos humanos es su fundamento y el de toda actividad pública.

Asimismo, nuestra Constitución se ciñe al pleno respeto de los derechos humanos, la defensa del Estado democrático y social, el diálogo social, la cultura de la paz y la no violencia, el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana, la más justa distribución del ingreso, la **dignificación del trabajo y el salario, la erradicación de la pobreza**, el respeto a la propiedad privada, la **igualdad sustantiva**, la no discriminación, la inclusión, la accesibilidad, el diseño universal, (...)

En su artículo 4 se obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, adoptando las medidas para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.

Por su parte el artículo 9, Ciudad solidaria, establece el Derecho a la vida digna, a efecto de que las autoridades adopten las medidas necesarias para que progresivamente, se erradiquen las desigualdades estructurales y la pobreza, y se promueva el desarrollo sustentable, que permita alcanzar una justa distribución de la riqueza y del ingreso entre personas, familias, grupos sociales y ámbitos territoriales.

Se menciona también, el Derecho al cuidado de todas las personas, como aquel que sustenta la vida y otorga los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda ella.

En el artículo 10, Ciudad productiva, se reconoce el Derecho al trabajo y el respeto a los derechos humanos laborales de todas las personas, garantizando la protección efectiva de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, así como de los cuidadores de enfermos, y reconociendo el trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social.

4. La Ley de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, en el artículo 56, menciona el derecho al cuidado que incluye el derecho de todas las personas a cuidarse, a cuidar y a ser cuidadas; explicando que consiste en que todas las personas tengan asegurado un conjunto de actividades básicas encaminadas a garantizar la realización cotidiana de las condiciones de vida que les permiten alimentarse, educarse, estar sanas y vivir adecuadamente, lo que comprende tanto el cuidado material, que implica un trabajo con valor económico, como el cuidado psicológico, que conlleva un vínculo afectivo.

Por su parte el artículo 63, menciona que en la Ciudad toda persona tiene derecho al trabajo digno remunerado sea asalariado o no asalariado de su libre elección, en condiciones justas, equitativas y satisfactorias; así como a la protección contra el desempleo.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

ÚNICO.- El Congreso de la Ciudad de México declara el día 5 de noviembre de cada año "Día de las personas cuidadoras".

VI. Artículos transitorios

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Dado en el Pleno del Congreso de la Ciudad de México a los 05 días del mes de noviembre de 2019.



A handwritten signature in blue ink, which appears to be "PA", written over a large, faint blue outline of the letter "A".

**PAULA ADRIANA SOTO MALDONADO
DIPUTADA**

FIRMA DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARA EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL DÍA 5 DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO "DÍA DE LAS PERSONAS CUIDADORAS".