

¿Quién cuida en la ciudad?

Aportes para políticas
urbanas de igualdad

MARÍA NIEVES RICO
OLGA SEGOVIA

Editoras

Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

¿Quién cuida en la ciudad?

Aportes para políticas
urbanas de igualdad

María Nieves Rico

Olga Segovia

Editoras



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, noviembre de 2017

Libros de la CEPAL

150

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

María Nieves Rico

Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue coordinado y editado por María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Olga Segovia, Consultora de la CEPAL, en el marco del proyecto “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidado” de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. María Verónica Aranda, Consultora de la misma División, contribuyó a la revisión y organización de los textos.

Se agradecen los comentarios de Paulo Saad, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Ricardo Jordán, Oficial de Asuntos Económicos Senior de la oficina de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alfredo Rodríguez, Director de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, y Jorge Rodríguez, Investigador del CELADE-División de Población de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Diseño de portada: Marcela Veas

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121970-8 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-058608-5 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358071-4 (versión ePub)

N° de venta: S.17.II.G.21

LC/PUB.2017/23-P

Distr.: General

Copyright © Naciones Unidas, 2017

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00617

Esta publicación debe citarse como: María Nieves Rico y Olga Segovia (eds.), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	19
Introducción.....	23
Parte 1	
Habitar la ciudad con igualdad de género	39
Capítulo I	
¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género	
<i>Olga Segovia, María Nieves Rico</i>	41
A. El espacio habitado: derechos, percepción y uso en la diversidad de la ciudad.....	42
1. Aportes de las mujeres al pensamiento urbano.....	44
B. Desigualdades de género y pobreza en el uso del tiempo y del espacio	48
1. Transformaciones urbanas y desigualdad.....	48
2. Cambios demográficos en una ciudad que los ignora.....	50
3. Pobreza, ingresos e informalidad	51
4. Uso del tiempo y cuidados	54
5. El uso del espacio: violencia e inseguridad.....	56
C. Una ciudad para la inclusión	58
1. Derechos, experiencias y demandas en la voz de las mujeres.....	58

2.	Entre el espacio privado y el espacio público	60
3.	Valorización de la vida cotidiana: el espacio del cuidado en la ciudad	62
	Bibliografía	65
Capítulo II		
Urbanización e igualdad: dos dimensiones clave para el desarrollo sostenible de América Latina		
	<i>Antonio Prado, Vera Kiss</i>	71
	Bibliografía	87
Capítulo III		
Ciudades que cuidan		
	<i>María Ángeles Durán</i>	91
A.	Señales de identidad: las ciudades que quieren cuidar	91
1.	El trasfondo político del cuidado: la batalla por la distribución del excedente	91
2.	La gestión del cuidado por parte de los gobiernos de las ciudades	96
3.	La vida cotidiana de la ciudad: líderes, asociaciones y ciudadanos de a pie	97
B.	Las formas del cuidado	99
1.	La necesidad de una definición operativa del cuidado	99
2.	La incapacidad financiera de las familias para adquirir servicios de cuidado remunerado y la creciente sobrecarga de las mujeres	102
3.	Expectativas y resistencias al cambio en la organización del cuidado dentro de los hogares: diferencias de género	103
4.	El cuidado institucional y los excluidos del cuidado	105
C.	El reto de la distribución equitativa del cuidado	107
1.	El volumen del cuidado	107
2.	Una ilustración: el impacto presupuestario del traslado parcial del trabajo de cuidado no remunerado desde los hogares hacia la administración pública en la Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires	108
D.	Anticiparse al futuro: la evolución de la demanda de cuidado en América Latina a corto, mediano y largo plazo	111
E.	Conclusiones	113
	Bibliografía	114

Capítulo IV

La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina

<i>Lucía Scuro, Iliana Vaca-Trigo</i>	117
Introducción.....	117
A. Información sobre el uso del tiempo en las ciudades	119
B. Desigualdades estructurales	121
C. Uso del tiempo en las ciudades	129
1. Desigualdad espacial y de acceso a servicios	130
2. Tiempos de traslado en la ciudad	134
3. Tiempos para cuidar en la ciudad	137
D. Reflexiones finales	146
Bibliografía.....	147

Parte 2

Autonomía económica de las mujeres y cuidado en ciudades latinoamericanas

149

Capítulo V

¿Quién cuida en la Ciudad de México?, México

<i>Lucía Pérez Frago</i>	151
Introducción.....	151
A. Autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México.....	154
1. El contexto.....	154
2. Características socioeconómicas de la población	154
3. Población dependiente.....	156
B. Políticas de desarrollo urbano que afectan la autonomía económica de las mujeres	159
1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018	159
2. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	160
3. Políticas de movilidad y transporte	160
C. Competencias vinculadas con las políticas de cuidados en la Ciudad de México	162
1. Secretaría de Educación (SEDU).....	163
2. Secretaría de Salud.....	163
3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO)	163
4. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE).....	165
5. Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral (CECILA)	166

D.	Mapa de las políticas de cuidado y laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres	166
1.	Población de 0 a 5 años.....	167
2.	Población de 6 a 14 años.....	168
3.	Personas adultas mayores (de 60 años en adelante)	169
4.	Población con discapacidad.....	170
5.	Perfil de las cuidadoras	171
6.	Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres	176
E.	Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano	178
1.	Necesidades de atención.....	178
2.	Propuestas de políticas de cuidados para la Ciudad de México	179
3.	Oportunidades y desafíos.....	184
	Bibliografía	185

Capítulo VI

Cuidado para la gestión: Nueva Cultura Laboral con perspectiva de género en la Ciudad de México

Amalia García Medina..... 191

Introducción..... 191

A. Una Nueva Cultura Laboral en la Ciudad de México 195

1. Contratación, permanencia, promociones y estímulos laborales (Circular Uno 2015)..... 196

2. Programa de Estabilidad Laboral
 197 |

3. Reducción de las jornadas laborales..... 199

4. Licencias por maternidad y lactancia..... 200

5. Licencia por paternidad
 200 |

6. Oficina en Tu Casa
 201 |

7. Universidad Laboral en línea para trabajadoras
 203 |

8. Unidades de Igualdad Sustantiva
 204 |

B. Lecciones aprendidas, desafíos y recomendaciones para la sostenibilidad de la Nueva Cultura Laboral
 205 |

C. El cuidado como derecho y un sistema de cuidados público en la Constitución Política de la Ciudad de México..... 208

Bibliografía
 209 |

Capítulo VII

¿Quién cuida en Montevideo?, Uruguay

Karina Batthyány..... 211

Introducción..... 211

A. Montevideo: autonomía económica de las mujeres y la ciudad..... 213

B. Políticas de cuidados a nivel nacional y su relación con lo departamental..... 218

C.	Políticas y programas para la atención de población dependiente en la Intendencia de Montevideo.....	223
1.	Cuidado infantil	223
2.	Cuidado de personas adultas mayores.....	224
3.	Cuidado de personas con discapacidad	224
4.	Caracterización de las personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas	225
D.	Perfil de las personas que reciben cuidados, servicios de cuidado y grado de cobertura en Montevideo.....	227
1.	Primera infancia	227
2.	Adultos mayores	229
3.	Personas con discapacidad	230
E.	Políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres	231
1.	Programa Barrido Otoñal.....	232
2.	Programa Inclusión Social de Clasificadores/as de Residuos Sólidos Urbanos.....	233
3.	Centros de Desarrollo Económico Local.....	234
4.	Acciones dirigidas al funcionariado de la Intendencia	235
F.	Propuestas de políticas de cuidados a nivel urbano y principales efectos	235
1.	Integración de la red de políticas sociales a nivel territorial.....	236
2.	Ajuste de recursos y procedimientos afianzando la descentralización.....	239
3.	Articulación y difusión de los servicios de cuidados	240
4.	Adecuación de las políticas de promoción de la autonomía económica de las mujeres promovidas por la Intendencia de Montevideo.....	241
5.	Estudios específicos a nivel territorial	241
	Bibliografía.....	243

Capítulo VIII

¿Quién cuida en Santiago?, Chile

	<i>Olga Segovia</i>	245
	Introducción.....	245
A.	La ciudad: comuna de Santiago	246
1.	La población.....	247
2.	El territorio	248
B.	Las mujeres en la comuna: autonomía económica	250
1.	Situación de las mujeres respecto de su autonomía económica	250
C.	Políticas de cuidados y políticas laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres	254

1.	Programas para la atención de la población dependiente de cuidados	254
2.	Principales políticas laborales relacionadas con la autonomía económica de las mujeres	261
D.	Una propuesta de cuidados para la comuna de Santiago	263
1.	Planificación, gestión y evaluación comunal con una perspectiva de género.....	264
2.	Programas de cuidado e incidencia en la autonomía económica de las mujeres.....	269
E.	Lineamientos para la gestión y articulación de las propuestas	270
1.	Programas de cuidado a personas dependientes y a personas cuidadoras.....	271
2.	Mejoramiento de la inserción y promoción laboral	274
3.	Incorporación de demandas y requerimientos urbanos	275
F.	Oportunidades y desafíos	275
	Bibliografía	277

Capítulo IX

¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia

	<i>Marisol Dalmazzo Peillard</i>	281
	Introducción.....	281
A.	Bogotá, Distrito Capital	283
1.	Población	283
2.	Tasa de dependencia.....	284
B.	Autonomía económica de las mujeres: principales indicadores	284
C.	Impacto de las políticas urbanas en las desigualdades de género.....	288
1.	Igualdad de género y cuidado en la planificación urbana de Bogotá	288
2.	Segregación urbana.....	289
3.	Movilidad y transporte	291
4.	Equipamientos sociales y de cuidado	293
5.	Seguridad y espacio público.....	295
D.	El cuidado en Bogotá	296
1.	Políticas y programas de cuidado implementados en Bogotá.....	297
2.	Perfil de los cuidadores y las cuidadoras formales e informales.....	301
E.	Sistema Nacional de Cuidados	301
F.	Propuestas para Bogotá	303
1.	Sistema Distrital de Cuidado	303
2.	Desarrollo de políticas transversales.....	305
G.	Principales oportunidades y desafíos.....	308
	Bibliografía	309

Capítulo X

¿Quién cuida en San Salvador?, El Salvador

<i>Morena Herrera</i>	313
Introducción.....	313
A. San Salvador, ciudad capital	316
1. Una ciudad que decrece	316
2. Una ciudad desigual y segregada	318
B. Autonomía económica de las mujeres a nivel nacional y en el municipio de San Salvador.....	320
1. Empleo y trabajo de mujeres y hombres.....	321
2. Acceso al crédito y fuentes de garantía de financiamiento.....	322
3. Pobreza y hogares monoparentales encabezados por mujeres	323
4. Brechas de género en el municipio de San Salvador	324
5. Uso del tiempo y desigualdades entre mujeres y hombres.....	326
C. Marco normativo e institucional vinculado a las políticas y los programas de cuidado.....	327
1. Los cuidados de la población infantil	328
2. Los cuidados de la población con discapacidad.....	330
3. Los cuidados de las personas adultas mayores	332
4. Competencias del municipio de San Salvador vinculadas a ámbitos de cuidado.....	334
D. Demandas de cuidado y perfil de las cuidadoras.....	335
1. Una mirada a las familias: relaciones de dependencia y demanda de cuidados	335
2. Perfil de las mujeres que cuidan: factores que inciden	338
E. San Salvador: propuestas sobre políticas de cuidado y autonomía económica de las mujeres.....	339
F. Propuestas para abordar el cuidado de las personas a través del desarrollo urbano	343
1. Recuperación de la ciudad para los peatones	343
2. Priorización del transporte público.....	344
3. Recuperación de los espacios públicos para la diversidad	345
G. Desafíos y oportunidades en relación con el contexto y las propuestas	345
Bibliografía.....	346

Capítulo XI

¿Quién cuida en Cuenca?, Ecuador

<i>Verónica Aranda</i>	351
Introducción.....	351
A. La ciudad de Cuenca: indicadores de autonomía económica de las mujeres.....	353
1. Población y conformación del territorio	353
2. Participación laboral, empleo y pobreza	355
3. Uso del tiempo.....	358
B. El cuidado y las políticas urbanas en la ciudad de Cuenca.....	359
1. Políticas de género	359
2. Movilidad, transporte y espacios públicos.....	360
C. Propuesta de políticas y programas de cuidado para la ciudad de Cuenca	367
1. Fortalecimiento de enfoques conceptuales comunes y coordinación y articulación del trabajo de las instituciones y organizaciones que desarrollan servicios de cuidado.....	368
2. Generación de información sobre programas e iniciativas existentes destinadas al cuidado de personas dependientes	369
3. Inclusión de una perspectiva de género en las iniciativas locales que impulsan emprendimientos	371
4. Fortalecimiento de la gestión e institucionalización del enfoque de género en la Municipalidad de Cuenca.....	372
5. Principales oportunidades y desafíos	373
Bibliografía	375

Capítulo XII

¿Quién cuida en Rosario?, Argentina

<i>Ana Falú</i>	379
Introducción	379
A. Cuidado y planificación territorial: el derecho de las mujeres a la ciudad.....	381
B. Autonomía económica de las mujeres en la ciudad de Rosario.....	383
1. Derechos e injusticias de género: avances y nudos críticos.....	383
C. Instituciones para el avance de los derechos de las mujeres en Rosario	388
D. Programas de cuidado destinados a personas dependientes	390
1. Niños y niñas y cuidados públicos: incipientes conexiones con el enfoque de género	392
2. Personas mayores: las mujeres y el derecho al cuidado.....	395
E. Desafíos y oportunidades en la ciudad de Rosario	398
Bibliografía	400

Parte 3

Desafíos para la vida cotidiana: movilidad urbana y uso del tiempo 403

Capítulo XIII

Planificación urbana y del transporte a partir de relaciones de interdependencia y movilidad del cuidado

Paola Jirón..... 405

Introducción..... 405

A. Género y movilidad..... 406

B. Movilidad interdependiente y movilidad del cuidado..... 408

C. Estrategias de movilidad para enfrentar el cuidado 410

1. Interconexión permanente a distancia 411

2. Soportes de movilidad y cadena de cuidado 411

3. Viajes multipropósito y estrés del viaje 412

4. Adecuación de los horarios de trabajo en función del cuidado de los hijos 412

5. “Falsa independencia” 412

6. Uso de redes sociales para organizar la movilidad cotidiana..... 413

7. Reconocimiento del trayecto de viaje..... 413

D. Estudios sobre movilidad cotidiana urbana y género en América Latina..... 414

1. Uso del tiempo y movilidad..... 415

2. Patrones de movilidad 416

3. Limitaciones a la movilidad cotidiana urbana 419

E. Respuesta de la política pública a la interdependencia y la movilidad del cuidado 424

1. Diseño urbano y planificación urbana..... 424

2. Planificación del transporte 425

3. Intervenciones de políticas públicas para abordar el acoso y la seguridad en el transporte público 426

F. Conclusión..... 429

Bibliografía..... 430

Capítulo XIV

Movilidades invisibles: recorridos escolares en la región metropolitana de Buenos Aires

Laura Pautassi 433

Introducción..... 433

A. Movilidades entrecruzadas: una aproximación a la región metropolitana de Buenos Aires 435

1. Enfoque metodológico 436

2. Cuidado y movilidad en contextos de vulnerabilidad 437

3. Movilidad escolar: dificultades para su visibilización 443

4. Circuitos regulares: acompañar y cuidar..... 446

B.	Regulaciones micro para un problema macro: el transporte escolar	448
C.	Movilizar y visibilizar con perspectiva de género.....	451
D.	El “acceso” en la agenda pública.....	452
	Bibliografía	456

Capítulo XV

Hacia ciudades cuidadoras

<i>María Nieves Rico, Olga Segovia</i>	459
----------------------------------------------	-----

Introducción.....	459
-------------------	-----

A.	Transformaciones urbanas para la vida cotidiana	464
B.	El cuidado en la gestión de la ciudad	468
	Bibliografía	470

Publicaciones recientes de la CEPAL.....	471
------------------------------------------	-----

Cuadros

III.1	Argentina: producción diaria de trabajo doméstico no remunerado, población urbana mayor de 18 años, según género.....	109
III.2	Argentina: valor de la producción de trabajo doméstico no remunerado, según salario mínimo	110
III.3	América Latina: evolución de la demanda de cuidado, según edad, a corto, mediano y largo plazo.....	112
III.4	América Latina: estructura de la demanda total de cuidados, según edad, a corto, mediano y largo plazo.....	113
IV.1	América Latina (9 países): encuestas sobre el uso del tiempo seleccionadas que permiten una desagregación urbana	121
V.1	Ciudad de México: tiempo dedicado al trabajo total, población mayor de 15 años, según sexo, 2014.....	156
V.2	Ciudad de México: distribución total de la población dependiente, por grupos de edad y sexo, 2015.....	157
V.3	Ciudad de México: viajes realizados según el propósito, por sexo, 2007.....	161
V.4	Ciudad de México: población femenina, por grupos de edad y participación económica, 2012	172
V.5	Ciudad de México: mujeres ocupadas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012.....	174
V.6	Ciudad de México: mujeres no económicamente activas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012.....	174
V.7	Ciudad de México: mujeres de 15 a 59 años que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por salarios mínimos, 2012	175
VII.1	Montevideo: síntesis de indicadores relevantes para los municipios.....	215

VII.2	Montevideo: participación y tiempo promedio dedicado al cuidado de las poblaciones dependientes, por sexo, 2013	217
VII.3	Montevideo: participación y tiempo promedio dedicado al cuidado de niños, según tramos de edad, por sexo, 2013	218
VII.4	Montevideo: personas de entre 25 y 59 años, inactivas, que no son jubiladas, pensionistas ni estudiantes, 2011	226
VII.5	Montevideo: cuidadores remunerados, por sexo y tramos de edad, 2014	226
VII.6	Montevideo: hogares donde se realizan cuidados no remunerados para los integrantes del mismo hogar, por condición de pobreza, 2013.....	227
VII.7	Montevideo: distribución de la población de 0 a 3 años, 2011.....	228
VII.8	Montevideo: distribución de la población mayor de 65 años, por municipios, 2014.....	229
VII.9	Montevideo: personas que no pueden o tienen mucha dificultad para caminar o subir escalones, entender o aprender, por municipio, 2011.....	231
VIII.1	Chile, Región Metropolitana, comuna de Santiago: habitantes y variación de población, censos de 1992, 2002, 2012	247
VIII.2	Comuna de Santiago: composición de población, 2002-2012	248
VIII.3	Comuna de Santiago: características de las agrupaciones vecinales, 2014.....	249
VIII.4	Región Metropolitana de Santiago: población total y de 15 años y más, por situación en la fuerza de trabajo (razones de inactividad), primer trimestre, 2015.....	252
VIII.5	Comuna de Santiago: participación laboral, pago y contrato, según sexo y agrupación vecinal de la comuna, 2014.....	253
VIII.6	Comuna de Santiago: matrícula por nivel, población preescolar y cobertura educacional en la comuna, 2014.....	255
VIII.7	Comuna de Santiago: población adulta mayor, por quinquenios, 2012	259
IX.1	Bogotá: tasa de dependencia, 1985, 2000, 2007, 2011 y 2020	284
IX.2	Bogotá: población residente, fuerza laboral, tasa global de participación y desempleo, por sexo, 2015.....	285
IX.3	Bogotá y resto del país: carga global de trabajo comprendido y no comprendido en el sistema de cuentas nacionales (SCN), según sexo y tipo de día, 2012-2013.....	287
IX.4	Bogotá: políticas públicas nacionales, 2016	298
IX.5	Bogotá: programas distritales de atención a la primera infancia, 2016-2017	299
IX.6	Bogotá: programas para personas adultas mayores, 2016-2017	299
IX.7	Bogotá: programas para personas con discapacidad, 2016-2017	300

X.1	San Salvador: proyección de densidad poblacional, 2007, 2017, 2021 y 2025.....	318
X.2	San Salvador: distribución poblacional, por distritos.....	319
X.3	El Salvador: estadísticas del mercado laboral, 2013.....	321
X.4	El Salvador: población laboral por rama de actividad, según sexo, 2015.....	322
X.5	El Salvador: número de créditos otorgados por diferentes entidades bancarias, 2009-2013.....	323
X.6	El Salvador: monto total de créditos otorgados por diferentes entidades bancarias, junio de 2009-abril de 2013.....	323
X.7	San Salvador: principales brechas de género por indicadores económicos y sociales, 2015.....	325
X.8	El Salvador: cobertura de la educación nacional en la población de 0 a 3 años, 2013.....	329
X.9	Total de sedes registradas en el Sistema de Información para la Infancia durante 2015.....	330
XI.1	Cuenca: distribución de la población por sexo, 2001, 2010.....	354
XI.2	Cuenca: distribución de la población en edad de trabajar por sexo, 2014.....	356
XI.3	Ecuador: indicadores laborales, por sexo, 2016.....	357
XI.4	Ecuador y Cuenca: indicadores laborales, 2016.....	357
XI.5	Azuay: tiempo promedio dedicado por la población ocupada de 12 y más años de edad al trabajo doméstico no remunerado, por sexo, 2012.....	359
XI.6	Cuenca: caracterización de usuarios y usuarias por tipo de transporte, 2015.....	362
XI.7	Cuenca: percepción del temor, 2016.....	367
XII.1	Rosario (Argentina): tiempo simple por participante y tasa de participación en trabajos remunerados y no remunerados, según sexo y grupos de actividades, 2010.....	385
XII.2	Rosario (Argentina): tiempo simple promedio dedicado al trabajo para el mercado y al trabajo doméstico y de cuidados, por sexo e ingreso familiar con respecto a la canasta básica total, 2010.....	386
XII.3	Rosario (Argentina): población con empleo y alfabetizada, según sexo, 2010.....	387
XII.4	Rosario (Argentina): rangos de ingreso personal y distribución entre hombres y mujeres por quintil, 2010.....	387
XII.5	Rosario (Argentina): organigrama de secciones dedicadas al tema del cuidado.....	392
XIV.1	Buenos Aires: incidencia de viajes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por jurisdicciones, 2009-2010.....	438

XIV.2	Buenos Aires: perfil de los hogares, según presencia de niños, niñas y adolescentes y realización de viajes, 2009-2010.....	438
XIV.3	Buenos Aires: viajantes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por principal sostén hogar y por acompañamiento, 2009-2010	440
XIV.4	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por modo de transporte, 2009-2010.....	441
XIV.5	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por cantidad de viajes realizados por día, 2009-2010.....	441
XIV.6	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por cantidad de viajes, 2009-2010.....	442
XIV.7	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por medio de transporte utilizado, 2009-2010.....	442
XIV.8	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por cuadras caminadas, 2009-2010.....	444
XIV.9	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por condición de actividad, 2009-2010	445
XIV.10	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por grupo etario y por acompañamiento, 2009-2010	446
XIV.11	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes por acompañamiento, por grupo etario y por quintil de ingreso, 2009-2010.....	447

Gráficos

II.1	Población urbana: tasa de variación anual promedio, 1950-2030.....	73
II.2	América Latina (15 ciudades): desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini), 1990-2010.....	74
II.3	América Latina (10 ciudades): cambio de la extensión urbana, 1990-2015.....	81
II.4	América Latina y el Caribe (23 países): alcaldesas electas y escaños ocupados por mujeres en los Parlamentos nacionales, 2014	84
IV.1	América Latina (9 ciudades): tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo	122
IV.2	América Latina (9 ciudades): tiempo dedicado al trabajo no remunerado por la población de 15 años y más, según sexo y quintil de distribución del ingreso de los hogares	126

IV.3	América Latina (6 ciudades): trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo y privaciones del hogar	131
IV.4	América Latina (8 países): traslados de ida y vuelta al lugar de ocupación de la población de 15 años y más, según sexo.....	135
IV.5	América Latina (9 ciudades): trabajo de cuidado no remunerado para miembros del hogar y otros hogares, población de 15 años y más, según sexo.....	138
IV.6	América Latina (5 países): traslados asociados a tareas de cuidado, población 15 años y más, según sexo	141
IV.7	América Latina (8 países): trabajo de cuidado no remunerado a niños y niñas en el hogar, población de 15 años y más, según sexo	143
VII.1	Montevideo: ingresos personales de las mujeres en edad de trabajar sobre el total de los ingresos del hogar, según quintiles de ingreso de los hogares, 2013	216
VII.2	Montevideo: asistencia de niñas y niños de 0 a 3 años a centros educativos, por municipio, 2011.....	229
VII.3	Montevideo: personas que viven en hogares de larga estadía, por tramos de edad en la vejez, por municipios, 2011	230
IX.1	Bogotá: participación de las mujeres ocupadas, según categoría ocupacional, 2015.....	285
IX.2	Bogotá: jefatura de hogar, por sexo, 2011-2014	286
IX.3	Bogotá: salario promedio recibido el mes pasado por personas de 18 años o más, con contrato, según sexo y grupos de edad, 2014	286
IX.4	Bogotá y resto del país-cabecera: tiempo comprendido en el sistema de cuentas nacionales y trabajo no comprendido en el sistema de cuentas nacionales, por sexo, 2012-2013	287
IX.5	Bogotá: tiempo que demoran los desplazamientos al trabajo, según sexo, 2014.....	292
IX.6	Bogotá: distribución de la población según cómo se moviliza principalmente, por sexo, 2015.....	292
X.1	San Salvador: proyección de la población de la ciudad, 2007, 2014, 2021 y 2025.....	318
XI.1	Cuenca: distribución de la población en edad de trabajar por sexo, 2014.....	356
XI.2	Azuay: distribución del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, 2012.....	359
XI.3	Cuenca: distribución de los usuarios del transporte público, por sexo, 2015	363
XI.4	Cuenca: espacios percibidos por las mujeres como escenarios de violencia, 2016	365

XI.5	Cuenca: espacios percibidos por las mujeres como escenarios de acoso sexual, 2016	366
XIII.1	Barreras de accesibilidad.....	423
XIII.2	Trayecto de movilidad	424
XIV.1	Buenos Aires: viajantes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por acompañamiento a centro educativo y por sexo, 2009-2010	439
XIV.2	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo y por acompañamiento, 2009-2010.....	444
XIV.3	Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por acompañamiento, grupo etario y sexo, 2009-2010	447

Recuadro

XIII.1	La movilidad del cuidado y su cadena de soportes.....	414
--------	-------------------------------------------------------	-----

Diagrama

IX.1	Colombia: organigrama de la economía del cuidado	302
------	--------------------------------------------------------	-----

Mapas

II.1	São Paulo (96 distritos): promedio de edad de fallecimiento, según lugar de residencia, 2015.....	77
VII.1	Montevideo: municipios	214
VIII.1	Comuna de Santiago: agrupaciones vecinales y barrios que las componen, 2015.....	249
IX.1	Bogotá: densidad poblacional, por localización urbana, 2016.....	290
IX.2	Bogotá: localización de las áreas de oferta de empleo, 2016	291
XII.1	Rosario (Argentina): localización de los centros de cuidado infantil, en relación con los espacios públicos y los niveles de ingreso económico	394
XII.2	Rosario (Argentina): localización de los centros de cuidado de personas mayores, en relación con los espacios públicos y los quintiles de ingreso económico.....	397

Prólogo

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la igualdad se encuentra en el horizonte del desarrollo y las políticas públicas son instrumentos para alcanzarla. La reducción de la desigualdad es un compromiso necesario ante los grandes desafíos económicos, sociales y ambientales que enfrenta nuestra región. Si bien las ciudades, consideradas macrobienes públicos, tienen en la actualidad un importante papel para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, presentan importantes desigualdades en distintos ámbitos, que se refuerzan entre sí y se expresan de forma diferente en la vida cotidiana de mujeres y hombres, contribuyendo a menudo a reproducir también la desigualdad de género.

América Latina, donde se encuentran dos de las ciudades más grandes del mundo (São Paulo y Ciudad de México) y otras dos que superan los 10 millones de habitantes cada una (Río de Janeiro y Buenos Aires), es la región más urbanizada del planeta. Según datos de la CEPAL, el 77% de la población vivía en localidades de más de 2.000 habitantes en 2014 y se estima que esa proporción aumentará al 85% en 2030. Si bien las ciudades se consideran centros de oportunidades y crecimiento, los patrones de producción, distribución y consumo, sumados a antiguos desafíos estructurales de las economías urbanas, dificultan la inclusión social y el acceso universal a los beneficios del desarrollo urbano. Esto impide cerrar las brechas y lograr la sostenibilidad. El reto actual ya no consiste en resolver los problemas de la transición de las zonas rurales a las zonas urbanas, sino dar respuesta a las transformaciones demográficas y mejorar la calidad de vida de los habitantes

mediante políticas decididas de participación e inclusión social, seguridad en los espacios públicos, eficiencia en el transporte público y en el uso del tiempo, cobertura de servicios y protección del medio ambiente.

En las ciudades de la región se entrecruzan exclusiones materiales con discriminaciones subjetivas y simbólicas. La evidencia empírica muestra importantes obstáculos para que mujeres y hombres ejerzan sus derechos en forma plena y vivan en condiciones de igualdad. La autonomía económica de las mujeres se ve limitada por varios motivos, entre los que se destacan la sobrerrepresentación en los hogares urbanos en situación de pobreza, la falta de ingresos propios o la percepción de ingresos inferiores a la línea de pobreza o a un salario mínimo, las tasas de desempleo sistemáticamente superiores a las de los hombres y la falta de reconocimiento y redistribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Al mismo tiempo, su autonomía física se ve afectada por la violencia de género en los espacios públicos y en el transporte, mientras que su autonomía en la toma de decisiones resulta perjudicada por su escasa participación en el poder político y económico y en la planificación urbana.

Ante esta realidad, es preciso promover un nuevo paradigma de desarrollo centrado en la igualdad —que incluya la concepción de la ciudad como un territorio donde se garantizan y ejercen los derechos ciudadanos— e impulsar transformaciones que rompan la tendencia a la consolidación de los privilegios de un sector y de las carencias de la mayoría de los habitantes de la región.

Mediante la Agenda Regional de Género y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, en América Latina y el Caribe se han reconocido la importancia y la necesidad de la igualdad de género como elemento sustantivo para superar las brechas estructurales y avanzar en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas transformadoras, en las que el pleno ejercicio y la garantía de los derechos de las mujeres constituyan el eje del desarrollo sostenible.

El espacio de la ciudad no es neutro: condiciona formas de uso e incide en el acceso a oportunidades que, como se destaca en los textos del presente libro, son diferentes para mujeres y hombres. Por tanto, construir una ciudad inclusiva, que cuide a sus habitantes, significa desarrollar políticas públicas capaces de generar cambios, en particular en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como núcleo de la desigualdad basada en la división sexual del trabajo. En este marco, los servicios públicos de la ciudad son componentes clave del bienestar, que se suman a los ingresos y a la protección social. Las políticas deben responder a los retos de la creciente incorporación de las mujeres a la vida social y política y a su mayor participación en la fuerza de trabajo, incentivar y facilitar la participación de

los hombres en el trabajo no remunerado, redistribuir el tiempo asignado a determinadas tareas y funciones según el sistema de género dominante y reafirmar la responsabilidad estatal de garantizar el derecho al cuidado.

En el presente libro, cuyo objetivo es reflexionar en torno a la pregunta ¿quién cuida en la ciudad?, se recogen experiencias y análisis sobre siete ciudades de la región, realizados en el marco del proyecto “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidados”, implementado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL con el apoyo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, el libro es una invitación a dar continuidad al debate sobre la construcción de ciudades inclusivas con igualdad de género y contiene una propuesta concreta que se resume en indicar el camino “hacia una ciudad cuidadora”, con nuevos modos de intervención y donde, en un contexto de corresponsabilidad y solidaridad, todos cuidan: el Estado, el mercado, las familias, la comunidad, los hombres y las mujeres. Desde esta perspectiva, una ciudad inclusiva y cuidadora supera las visiones dicotómicas basadas en los ámbitos productivo y reproductivo y se constituye en un espacio de ejercicio de los derechos de ciudadanía, donde se articulan tanto la producción y el consumo como la reproducción de la vida cotidiana, para la cual el trabajo vinculado a la satisfacción de las necesidades de cuidado es esencial.

Se observa con satisfacción que el libro también es una convocatoria a la generación de nuevos conocimientos y a la formulación de políticas públicas urbanas —sectoriales y transversales— e instrumentos para la gestión de la ciudad que favorezcan la redistribución de las tareas de cuidado y contribuyan a la autonomía económica de las mujeres, garantizando el ejercicio de su derecho a la ciudad. Como se reconoció en el proceso de elaboración de la Nueva Agenda Urbana, la batalla por el desarrollo sostenible se ganará o perderá en las ciudades y, como dice el lema de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “sin igualdad de género, el desarrollo sostenible no es verdadero desarrollo ni es sostenible”.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

Desde sus lejanos orígenes, las ciudades han sido lugares de concentración de poderes y recursos, y un espacio político de transformación de las relaciones sociales. De este modo, han estado indisolublemente ligadas a las estructuras económicas y políticas de una sociedad determinada, así como a su condición histórica. Pese a la singularidad de cada ciudad, el espacio urbano actual es percibido y vivenciado, tanto por sus habitantes como por los analistas, como un fenómeno multiforme con superposición de caos y organización, permanente orden y desorden de formas, flujos y consumos; un escenario de proyectos diversos y contradictorios, con polivalencia de herencias y fragmentos acumulados de historia; un lugar de conflicto, convivencia y negociación; un territorio de libertad y de restricciones, que incide en la construcción de las relaciones de género, que, a la vez, y dialécticamente, se manifiestan en su producción (Rico, 1996a). En este sentido, se plantea la necesidad de reconciliar la ciudad y su urbanidad. “Será pues oportuno y razonable que distingamos entre morfología material y morfología social. Quizá convendría que introdujéramos aquí una distinción entre la ciudad, realidad presente, inmediata, dato práctico sensible, arquitectónico, y, por otra parte, lo urbano, realidad social compuesta por relaciones a concebir, a construir o reconstruir por el pensamiento” (Lefebvre, 1973, pág. 67).

En este marco, la interrogante que propone este libro sobre quién cuida en la ciudad y, por tanto, qué tipo de ciudad queremos no puede ir separada de otra pregunta inherente a ambas cuestiones: ¿qué tipo de lazos sociales, de estilos de vida, de relaciones económicas y con el medio ambiente, y de usos y distribución del tiempo deseamos?

El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos. Como territorio compartido, la ciudad constituye “una organización particular de interacciones entre individuos, grupos, y actividades [...] un hecho colectivo, social por naturaleza” (Cuervo, 2017, pág. 43). Se trata, entre otras cosas, del derecho a cambiar las relaciones de poder en las que están insertos hombres y mujeres, familias, mercado y Estado, transformando la ciudad. Es un derecho colectivo que tiene su correlato en la capacidad de reconstruir los procesos de urbanización actualmente en curso para que la sostenibilidad de las ciudades latinoamericanas se sustente en nuevas formas de habitar, de relacionarse y de cuidar. El derecho de las mujeres a la ciudad implica el derecho a vivir libremente la ciudad, a decidir sobre la ciudad, a disfrutar la ciudad, a cambiar los tiempos y los espacios de la ciudad, a crear la ciudad.

Indagar en quienes cuidan y son cuidados, y en cómo la ciudad puede ser pensada, construida y gestionada para acoger las necesidades de aquellas personas a quienes se les ha asignado culturalmente las tareas de cuidado —esto es, las mujeres—, de manera que puedan ejercer sus derechos y ampliar su autonomía, ha sido el camino que hemos querido recorrer en este libro. El propósito es, a partir de distintos estudios, recoger propuestas que contribuyan a nuevas formas en las relaciones de género, en las cuales mujeres y hombres puedan usar y disfrutar del espacio y del tiempo en la ciudad en condiciones de igualdad.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es prioritario progresar hacia un nuevo estilo de desarrollo en los países de América Latina y el Caribe que ponga la igualdad y la sostenibilidad en el centro. Al respecto, ha destacado especialmente la trascendencia de reducir los altos niveles de desigualdad que los afectan. En esta línea, considera la igualdad en el ejercicio de derechos como el eje primordial de la igualdad, lo que incluye “la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición [...] lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad y un ejercicio pleno de la ciudadanía” (CEPAL, 2017b, pág. 5).

Sin embargo, el horizonte simbólico de las ciudades como lugares de igualdad de oportunidades, de resultados y de derechos enfrenta límites y desafíos en los que a menudo se cruzan las brechas socioeconómicas y de género. Para las ciudades de América Latina y el Caribe, la desigualdad —en términos de segregación y exclusión en el acceso a los servicios y beneficios urbanos (CEPAL, 2010)— constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar el desarrollo sostenible. Todos los países de la región y sus mayores urbes registran condiciones de desigualdad muy elevadas y alarmantes, ya que las cifras llegan incluso a superar el valor crítico del coeficiente de Gini de 0,40 (CEPAL/MINURVI/ONU-Hábitat, 2016).

Estas desigualdades estructurales inciden de distinta manera en el acceso de hombres y mujeres a las ciudades, a su disfrute de los bienes urbanos, al goce del espacio público y a la democracia participativa. En parte —y en los aspectos en los que se centra este libro—, ello es consecuencia de la división sexual del trabajo y de los diferentes papeles que desempeñan hombres y mujeres en la esfera privada y en la esfera pública, así como de la desequilibrada e injusta distribución de tareas de cuidado de personas dependientes, que se manifiestan en los obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder a mejores empleos, salarios y pensiones, y a oportunidades educativas y vivienda digna (CEPAL, 2016c). Es decir, las barreras que encuentran para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales, así como su autonomía.

Alcanzar la autonomía de las mujeres, en particular la autonomía económica, es uno de los pilares fundamentales para reducir la desigualdad. Hay evidencia empírica suficiente que muestra, por una parte, que las mujeres, debido a su alta carga de trabajo doméstico no remunerado, disponen de menos tiempo para su uso personal, lo que atenta contra sus posibilidades de capacitarse y mantener una presencia continua en el mercado laboral, así como de tener ingresos propios (CEPAL, 2017b). Por otra parte, el aumento tanto de su participación en dicho mercado como de los ingresos laborales, y el cierre de brechas con los hombres, tienen efectos significativos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad monetaria en los países (CEPAL, 2016c).

En un escenario de transformaciones, al entender que “la interacción entre formas de producción y modelos de desarrollo se halla en la base de la generación de nuevas formas y procesos sociales y espaciales” (Castells, 1995, pág. 5), es posible advertir que el cambio en el modelo económico que reemplaza el Estado de bienestar, modifica el escenario social. Una de estas modificaciones está directamente vinculada con el trabajo, por ejemplo: “los trabajadores temporales, los trabajos a tiempo parcial, el trabajo en casa, horarios flexibles, posiciones indefinidas en la estructura empresarial, cambios de tareas, salarios variables y beneficios de acuerdo a los resultados laborales, etc., constituyen una serie de recursos creativos por parte de la administración que, si bien incrementan en gran medida la flexibilidad y por tanto la productividad de una determinada empresa, minan el estatus colectivo de la fuerza del trabajo en relación con el capital” (Castells, 1995, pág. 25). Esta situación impacta en la autonomía de las mujeres y en la responsabilidad de los cuidados, como se ha mencionado, ya que ellas acceden a los trabajos más precarizados en cuanto a jornada laboral y a salario, debido a que los trabajos de la reproducción siguen estando a su cargo.

El cruce de desigualdades socioeconómicas y de género —que se expresan en la conformación y el uso segregado de la ciudad— tiene un alto impacto en la autonomía económica de las mujeres. Debido a la dificultad para conciliar el trabajo no remunerado en el hogar con la participación en

el mercado laboral, las mujeres suelen contar con ingresos más bajos que los hombres y trabajar en ocupaciones de baja productividad asociadas a menores remuneraciones. A la vez, están sobrerrepresentadas en los hogares en situación de pobreza, así como en los hogares monoparentales. Pese los avances logrados en las últimas décadas en estas áreas, la reducción de la pobreza en la región no ha beneficiado de igual manera a hombres y mujeres, ni ha tenido el mismo ritmo. El índice de feminidad en hogares pobres muestra que en 2014, por cada 100 hombres que vivían en hogares pobres en la región, había 118 mujeres en similar situación (OIG, 2014). Estos y otros datos sobre la seriedad y persistencia de estas desigualdades señalan que amplios sectores de la población en países de la región enfrentan graves situaciones de privación e inequidad y de menoscabo en sus derechos. Así, en los hogares del primer quintil de ingreso, el porcentaje de personas que no cuentan con ingresos propios llega a un 44% en el caso de las mujeres y solo a un 23% en el caso de los hombres (según un promedio de 15 países de la región). Los hogares de menores recursos concentran una proporción más elevada de mujeres en edades de mayor demanda productiva y reproductiva: las mujeres de entre 25 y 59 años están sobrerrepresentadas en el quintil de menores ingresos hasta en un 40% respecto de los hombres. A nivel de la región, además, las mujeres solo perciben, en promedio, el 83,9% del salario que reciben los hombres (CEPAL, 2017b).

La carencia de tiempo propio y la falta de libertad para disponer de él, como ocurre con los ingresos, es un factor importante en la configuración de las desigualdades de género. Por tanto, es fundamental destacar que la pobreza de ingresos y la falta de tiempo propio de las mujeres forman un círculo vicioso. Según lo muestra el análisis de los datos sobre el uso del tiempo, se puede comprobar que las mujeres de los hogares correspondientes a los quintiles más pobres dedican más tiempo al trabajo no remunerado (CEPAL, 2017b), comparadas con las de quintiles superiores.

Frente a esta compleja realidad, es necesario tener en cuenta que el trabajo doméstico, y en particular el trabajo de cuidado, que en forma mayoritaria realizan las mujeres, van a mantener su importancia, en especial restringiendo su autonomía económica.

Sin embargo, los cuidados —que abarcan tanto el ámbito afectivo como material— son indispensables para el sostenimiento de la vida y de la sociedad. “Sin ellos no podría haber cultura, ni economía, ni organización política. Ninguna sociedad que sistemáticamente debilita su reproducción social logra perdurar mucho. Hoy en día, sin embargo, una nueva forma de sociedad capitalista está haciendo exactamente eso. El resultado es una enorme crisis, no solo de los cuidados, sino también de la reproducción social en su sentido más amplio” (Fraser, 2015, págs. 111 y 112). Esta crisis de los cuidados, junto con la reflexión feminista y los estudios de género,

ha desatado una suerte de auge o *boom* del cuidado (Pautassi, 2016), que ha interpelado a distintas áreas de la política pública a nivel de los ministerios sectoriales y de los mecanismos para el adelanto de la mujer del Gobierno Central, así como en los gobiernos locales.

Enfrentar los efectos de esta crisis de los cuidados, como se verá en los distintos capítulos de este libro, no es un problema solo de distribución de tareas o de administrar necesidades a través de servicios e infraestructura urbana. Esta crisis puede ser vista desde la pobreza de tiempo que afecta a las mujeres, que conlleva un sinnúmero de consecuencias para ellas mismas y que se vincula al modelo de desarrollo de las ciudades y de los países, o se puede abordar desde la propuesta de un cambio de paradigma que dé cuenta de los derechos y obligaciones de todo el entramado social frente al cuidado.

A partir de lo expuesto, es necesario avanzar hacia nuevas formas de vida urbana que contribuyan a reducir no solo las desigualdades económicas, culturales y políticas en las ciudades, sino también las persistentes asimetrías entre mujeres y hombres, que incluyen tanto privaciones materiales como desventajas simbólicas. Es necesario progresar en la reflexión y en las propuestas sobre formas de planificación urbana que, superando visiones dicotómicas sobre el ámbito productivo y reproductivo y sobre el espacio público y privado, contribuyan a la igualdad de género en las ciudades. Uno de los aspectos más relevantes de tal aproximación es el desarrollo de propuestas de planificación en que se valore el trabajo reproductivo no remunerado, por su importancia central en el bienestar y el desarrollo de la sociedad en su conjunto, y la flexibilización de las fronteras entre el espacio público y privado. La incorporación de las necesidades actuales de las mujeres en la planificación urbana puede contribuir a crear una mejor ciudad para toda la población. Esta es una perspectiva que va bastante más allá de una “discriminación positiva” hacia ellas (Segovia, 2016).

En particular, considerando la segregación social y espacial existente en las ciudades de América Latina, abordar la provisión de los servicios urbanos y de cuidado desde una visión que incorpore una aproximación territorial incluye identificar prioridades de localización y programas orientados a compatibilizar los tiempos domésticos familiares y los tiempos laborales remunerados, dando un horizonte de igualdad a la vida cotidiana, ese espacio de cruce de relaciones micro- y macrosociales donde se mide la calidad del estilo de vida (Lechner, 1990). Los avances de la región en materia del análisis del uso del tiempo muestran que tanto el enfoque de las distorsiones en el uso del tiempo, según se trate de hombres o mujeres, como las medidas para su corrección, tienen un carácter político. Como corolario, para la igualdad de género y el desarrollo sostenible es imprescindible la formulación e implementación de políticas públicas de redistribución del tiempo y el trabajo (CEPAL, 2016a).

Desde la perspectiva señalada, resulta importante progresar en la implementación no solo de procesos de empoderamiento para alcanzar la autonomía de las mujeres en términos individuales, sino también de estrategias colectivas transformadoras de las relaciones de género en las ciudades (Moser, 2017). Por ejemplo, respecto de la tenencia de la tierra y la vivienda, se requiere impulsar procesos institucionales que reconozcan los derechos de las mujeres, así como el cuidado de las personas dependientes desde una perspectiva de corresponsabilidad. En relación con la seguridad en los espacios públicos, ello debe considerar no solo los recorridos que usualmente llevan a cabo las mujeres, sino los horarios y las particulares formas de violencia de que son víctimas (por ejemplo, en el transporte).

Estas transformaciones deben planificarse en un contexto en que la participación activa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en los gobiernos locales se encuentra en déficit, a pesar de las acciones positivas, ya sean leyes de cuotas o de paridad, que se han implementado en la región. La última información disponible en el Observatorio de Igualdad de Género América Latina y el Caribe de la CEPAL muestra que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el porcentaje de alcaldesas electas se sitúa por debajo del 15%, y que el promedio latinoamericano llegaba solo al 13,4% en 2016, cifra levemente superior al 12,1% observado en 2014¹. En el caso de las concejales electas, en América Latina el porcentaje promedio ha aumentado de un 19,8% en 2002 a un 29,9% en 2016, un nivel semejante a la participación de las mujeres en cargos nacionales (OIG, 2017).

Ante los retos que enfrenta la región, los diferentes instrumentos acordados por los gobiernos en el marco de las Naciones Unidas ofrecen una base importante para la implementación de nuevas políticas. Así, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Agenda Regional de Género y la Nueva Agenda Urbana representan consensos mundiales y regionales para avanzar en el fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos locales y en políticas intersectoriales que aporten a la autonomía económica de las mujeres, asuman la responsabilidad estatal en torno al cuidado y se basen en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo.

En la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2016a) se reconocen la centralidad de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres como un criterio y factor fundamental para avanzar hacia patrones de desarrollo sostenible. Tanto el objetivo 5 —lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas—, junto con sus 9 metas, como el objetivo 11 —lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles— (Naciones

¹ Solo dos países de la región superan el 30% (Cuba, con un 39,3%, y Nicaragua, con un 40,1% de alcaldesas), proporción que habitualmente se considera equivalente a una masa crítica capaz de generar cambios.

Unidas, 2016a) y los otros 15 objetivos que incluyen compromisos de género de manera transversal (Bidegain, 2017) constituyen una oportunidad para avanzar en la construcción de una agenda regional para el desarrollo sostenible basada en la igualdad de género y en la autonomía y los derechos de las mujeres, así como en la eliminación de las múltiples brechas de desigualdad interconectadas, retomando los aprendizajes y los compromisos ya asumidos.

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe tienen una larga trayectoria de construcción de una Agenda Regional de Género (CEPAL, 2016d y 2017a). Esta es la única región del mundo donde, a lo largo de casi cuatro décadas, con ocasión de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, convocada con carácter permanente y regular con una frecuencia no superior a tres años, los Estados se reúnen para debatir y comprometerse políticamente a erradicar la discriminación y la desigualdad de género y avanzar hacia la garantía del pleno ejercicio de la autonomía y los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Ya en el Plan de Acción Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe de 1977 se hacía referencia al acceso y la propiedad de la vivienda para las mujeres, y se abordaba la pobreza urbana, la migración del campo a la ciudad y la división sexual de trabajo en ese contexto. La problemática urbana continuó estando presente en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe de 1995, así como en los Consensos de Quito (2007), Brasilia (2010) y Santo Domingo (2013), donde se expresa claramente la importancia de las políticas locales para asegurar los derechos de las mujeres y se plantean medidas de acción positiva para alcanzar la paridad en los procesos de adopción de decisiones, junto con la importancia de promover una institucionalidad de género con recursos humanos, técnicos y financieros, todo esto en el contexto del gobierno local (CEPAL, 2016d). En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Montevideo en octubre de 2016, los gobiernos adoptaron la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2017a).

En la Estrategia de Montevideo se identifican los siguientes nudos estructurales que se busca erosionar con su implementación: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (CEPAL, 2016a, pág. 15). Estos nudos tienen su expresión en las ciudades, y, dado que la Estrategia de Montevideo es un instrumento multiescalar, permite que sus 10 ejes de implementación y sus medidas se apliquen tanto a nivel local como a nivel nacional con el convencimiento de que el desarrollo urbano no es neutral y puede contribuir a una mayor

igualdad y ejercicio de derechos, o, por el contrario, puede tener un efecto negativo y reproducir la exclusión. De este modo, el territorio está llamado a ser un actor de dicha Estrategia.

En la Nueva Agenda Urbana, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (Naciones Unidas, 2016b), se establecen parámetros para el desarrollo de las ciudades en los próximos 20 años, que tienen como base fundamental tres principios: i) no dejar a nadie atrás, ii) asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas y iii) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. La Nueva Agenda Urbana propone una visión específica acerca de las ciudades y los asentamientos humanos, según la cual se debe avanzar hacia el logro de la igualdad de género, dada la brecha social, económica, política y cultural hasta hoy existente entre hombres y mujeres. Como medida urgente, tal propuesta significa asegurar a las mujeres un trabajo decente y una remuneración igual por un trabajo igual o un trabajo de igual valor, así como prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, violencia o acoso contra mujeres y niñas en los espacios privados y públicos.

Los principios, enfoques y propósitos señalados constituyen el marco en que se presentan los contenidos del presente libro, que están organizados temáticamente en tres partes.

En la primera parte, “Habitar la ciudad con igualdad de género”, se propone un marco conceptual sobre aquellos aspectos del desarrollo urbano que son clave para avanzar hacia un nuevo paradigma que integre la igualdad de género. En particular, se considera la magnitud del desafío que enfrentan las ciudades respecto de la urbanización, planificación y gestión, el uso del tiempo y el cuidado.

En el capítulo I, Olga Segovia y María Nieves Rico resaltan el hecho de que el espacio de las ciudades no es neutro, sino que se encuentra cruzado por brechas económicas y sociales, y que hay grandes diferencias en su ocupación y uso según se trate de mujeres o de hombres, por lo que la planificación urbana debe expresar y responder a dichas diferencias. Ante la complejidad de la dinámica de las ciudades, se requiere de un nuevo paradigma urbano que supere la dicotomía producción/reproducción, espacio público/espacio privado, que conlleva la actual división sexual del trabajo. Esto supone implementar un urbanismo distinto, una forma diferente de planificar y gestionar la ciudad, que se haga cargo de la responsabilidad que le compete a los gobiernos locales frente a las necesidades de cuidado, que reconozca el aporte que realizan las mujeres con el trabajo no remunerado que llevan a cabo en los hogares y que contribuya a su redistribución y a su autonomía económica, otorgando los servicios y las infraestructuras necesarias para ello y promoviendo una cultura de corresponsabilidad urbana de la vida cotidiana.

Antonio Prado y Vera Kiss, en el capítulo II, plantean una discusión sobre las desigualdades distinguiendo la primacía urbana de América Latina y el Caribe y destacando que es una región con una alta tasa de urbanización consolidada. Desde esa perspectiva, señalan la importancia de las ciudades como territorios privilegiados para la aplicación de políticas y programas públicos destinados a superar las desigualdades estructurales que caracterizan a la región y a permitir un desarrollo sostenible.

En el capítulo III, María Ángeles Durán explora lo que puede ser un nuevo paradigma: ciudades que cuidan. Para ello, revisa diferentes formas de cuidado, el valor de la producción del cuidado doméstico no remunerado y sus costos de sustitución, aplicándolo al caso de la Argentina. Muestra la enorme magnitud del trabajo de cuidado no remunerado efectuado principalmente por mujeres y advierte que, en el futuro próximo, es improbable que las familias puedan hacerse cargo de los nuevos requerimientos de cuidado de la población mayor y serán necesarias grandes reformas organizativas para dar solución a la demanda insatisfecha. Puesto así, las tareas de cuidado salen de la invisibilidad del espacio privado y se sitúan como un asunto político.

En el capítulo IV, Lucía Scuro e Iliana Vaca-Trigo destacan la importancia de las mediciones del uso, distribución y asignación del tiempo desde una perspectiva de género, y analizan los resultados de encuestas del uso del tiempo relativas al trabajo remunerado y no remunerado —doméstico y de cuidados— en nueve ciudades capitales latinoamericanas. Sus conclusiones muestran que la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral no ha ido de la mano de una mayor participación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidado de los hogares, lo que presenta nuevos retos a las políticas urbanas sociales y económicas. De igual forma, destacan el valor de contar con encuestas que, desde una perspectiva de género, den mayor importancia a los tiempos que se destinan a traslados relacionados al cuidado para planificar la movilidad urbana tomando en consideración las necesidades de cuidado de la población y de quienes están a cargo de cuidar a las personas dependientes, asegurando el acceso a los servicios y desmontando desigualdades.

En la segunda parte, “Autonomía económica de las mujeres y cuidados en ciudades latinoamericanas”, se presentan los principales hallazgos y resultados de los estudios realizados en seis ciudades de la región que forman parte del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Desarrollo Urbano, Autonomía Económica y Cuidados”, implementado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL. A partir de un diagnóstico acucioso de la ciudad, de la situación de las mujeres que la habitan y de los servicios de cuidado que se ofrecen, el principal objetivo del proyecto, de carácter técnico-político, es fortalecer las capacidades institucionales de los

gobiernos locales para el diseño de políticas y programas que aborden la atención de las poblaciones dependientes y la autonomía económica de las mujeres como parte de la planificación y el desarrollo urbano².

En los capítulos sobre las ciudades se aborda, a diferentes escalas de gestión urbana, la importancia de la integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano, con un enfoque específico en la autonomía económica y la redistribución del trabajo de cuidado. Se considera desde la gran área metropolitana que es la Ciudad de México (con más de 20 millones de habitantes) hasta áreas metropolitanas como Bogotá, ciudades capitales como Montevideo y San Salvador, ciudades de nivel intermedio como Cuenca (Ecuador) y Rosario (Argentina), y la comuna de Santiago, un caso de gestión local en el centro político de la ciudad y del país.

A la pregunta central ¿quién cuida en la ciudad?, la respuesta en todos los casos examinados es unánime: las mujeres. A pesar de que en cada lugar existen diferentes contextos y diferentes políticas públicas y proyectos, quienes cuidan son las mujeres, sobre todo en sus hogares e independientemente de su situación en el mercado laboral. Esto da cuenta de la ausencia de políticas públicas de cuidado, de la segmentación de la oferta de mercado y de la resistencia de los hombres a tener un papel más activo en la reproducción social. Asimismo, los resultados respecto de la autonomía económica de las mujeres, a pesar de la diversidad de escalas de las ciudades, son similares, en cuanto a que destacan los roles diferenciados de mujeres y hombres como efecto de la división sexual del trabajo, con profundas brechas en la incorporación en el mercado laboral y los ingresos, y con una marcada discriminación de la economía urbana hacia una parte importante de la población. La constatación es unánime y muestra que la división sexual del trabajo se mantiene: la producción social es masculina y la reproducción social es femenina.

En el capítulo V, desde la economía feminista, Lucía Pérez Fragozo resalta la relevancia que tienen para los análisis y las propuestas los conceptos de autonomía económica y políticas de cuidados. En esta línea, la autonomía económica de las mujeres se refiere a algo más amplio que el acceso a un empleo remunerado o a ingresos propios, e implica también la oportunidad de negociar las cargas de trabajo doméstico no remunerado. La autora analiza los programas vigentes en la Ciudad de México y las competencias del gobierno local en distintos ámbitos vinculados al cuidado, y realiza un análisis prospectivo del aumento de la demanda de cuidados para proponer

² El proyecto, iniciado en 2015, ha proporcionado cooperación técnica a actores clave en cada ciudad y ha facilitado el intercambio entre las ciudades participantes y expandido sus resultados a otros países a través de reuniones de especialistas, cursos y seminarios subregionales e internacionales. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y cuidados”, 13 de mayo de 2015 [en línea] <http://www.cepal.org/es/proyectos/desarrollo-urbano-autonomia-economica-de-las-mujeres-y-cuidados>.

programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo que aseguren el ejercicio del derecho al cuidado de los habitantes de la Ciudad de México y a la ciudadanía económica de las mujeres.

En el capítulo VI, y en la misma dirección, el texto de Amalia García Medina expone la importancia de la propuesta del movimiento feminista de considerar al cuidado como un bien público y como un derecho, que se incorporó en la Constitución Política de la Ciudad de México aprobada recientemente, que expresa: “Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida”³. Se destaca que en el acápite de “ciudad productiva” de esta Constitución se incluye una declaración según la cual el trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado de las mujeres es generador de bienes y servicios para la producción y reproducción social. Otorgando gran importancia a las personas que gestionan la ciudad, se presentan los principales avances de la nueva cultura laboral de la Ciudad de México por la que se han modificado normativas tales como la reducción de la jornada de trabajo, la ampliación de las licencias maternales y paternales, y la asignación de tiempo en el lugar de trabajo para estudiar, de modo de beneficiar a las funcionarias y los funcionarios para que puedan conciliar el trabajo remunerado en el gobierno local con sus necesidades en el ámbito familiar, de cuidado, de capacitación y finalización de estudios formales.

En el capítulo VII, dedicado a la ciudad de Montevideo, Karina Batthyány vincula muy estrechamente el diagnóstico respecto de la autonomía económica de las mujeres y la ciudad. La autora destaca la importancia de que, en lo laboral, las políticas públicas contemplen la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de las mujeres, puesto que en ese ámbito solo se tiene en cuenta la realidad de aquellas que están incorporadas a la fuerza de trabajo. En el texto se hace un llamado a promover y facilitar la articulación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno con el Sistema de Cuidados que permitiría a la Intendencia de Montevideo contribuir con el principio de descentralización y territorialización de la política nacional de cuidados, pionera en América Latina. También se propone asignar recursos y fortalecer procedimientos que permitan afianzar la descentralización de las políticas dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres.

Olga Segovia, en el capítulo VIII acerca de la comuna de Santiago, propone que el desarrollo urbano debe pensarse según dos estatutos básicos: el enfoque territorial y la perspectiva de género. Apunta con ello a un urbanismo cuya visión reconoce diferencias y discriminaciones de género en el uso y apropiación del territorio en sus múltiples dimensiones y escalas, y se propone incidir directamente en la mayor igualdad de mujeres y hombres,

³ La Constitución Política de la Ciudad de México fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 30 de enero de 2017 y entrará en vigor en 2018.

en una inclusión integral a los beneficios de la vida urbana. En este sentido, sostiene que no se puede hablar de autonomía económica de las mujeres en abstracto, sin considerar el contexto físico y social en que están situadas —la vivienda, el barrio, la ciudad—, y señala que abordar la planificación de los servicios de cuidado desde un enfoque de género es una oportunidad para profundizar en una visión territorial que incluye identificar prioridades de localización y de organización del tiempo de atención de estos servicios.

La movilidad y la inseguridad son dos temas relevantes en lo que respecta a la autonomía de las mujeres en la ciudad, según indica Marisol Dalmazzo en el capítulo IX sobre Bogotá. La separación entre los lugares de vivienda y de trabajo, los sistemas de transporte organizados desde la perspectiva del trabajo de los hombres y los equipamientos distantes de áreas residenciales limitan las posibilidades laborales de las mujeres. A ello se suma la violencia contra las mujeres en el espacio público, que coarta su autonomía por la percepción de inseguridad. En el texto se expone un conjunto de propuestas que comprenden la estructuración del sistema distrital de cuidado y el desarrollo de políticas transversales, como la actualización del Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital y la incorporación del género y de la responsabilidad social con la economía del cuidado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá 2017-2029.

En el capítulo XII sobre la ciudad de Rosario (Argentina) Ana Falú apunta al pensamiento feminista según el cual las mujeres relegadas al mundo privado permanecen invisibles para quienes piensan las ciudades, juicio que se sustenta en la persistencia de la división sexual del trabajo imperante. Al respecto, indica que la incorporación de la perspectiva de género y las reivindicaciones del movimiento feminista —identidad, autonomía económica y participación en las políticas de las ciudades— son centrales. También sostiene que, en el tema de las políticas de cuidado y autonomía de las mujeres en las ciudades, coinciden dos perspectivas: la de los derechos de las mujeres que cuestionan la división sexual del trabajo y la del derecho a la ciudad en cuanto a la omisión que ha existido de las mujeres y de la perspectiva de género en el urbanismo. El texto evidencia que desde el importante y activo movimiento de mujeres y feministas de Rosario se reconocen avances en la ciudad en torno a las políticas públicas y los derechos de las mujeres.

Morena Herrera, en el capítulo X dedicado a la ciudad de San Salvador destaca que, para pensar las ciudades desde la perspectiva de quienes cuidan, son necesarias múltiples aproximaciones, que tienen como punto de partida el reconocimiento de la función social del cuidado, una labor esencial para la vida que, sin embargo, es ignorada en nuestras sociedades. Desde esta perspectiva, las diversas instancias que participan y se combinan en la

provisión y satisfacción de las necesidades de cuidados —ya sean comunidades, mercado, familias o Estado— constituyen un factor fundamental para el avance de la autonomía económica de las mujeres. En el texto se plantea la necesidad de generar información sobre la demanda de cuidados en la ciudad de San Salvador, que permita establecer lineamientos y medidas de política pública que contribuyan a la creación de un sistema nacional y municipal de cuidados.

En el capítulo XI, María Verónica Aranda presenta la ciudad de Cuenca, capital de la provincia de Azuay del Ecuador, poniendo el acento en su carácter de ciudad intermedia. En virtud de las dinámicas actuales de la ciudad, se propone la inclusión de una perspectiva de género en las iniciativas locales que impulsan emprendimientos económicos, considerando entregar servicios de cuidados, favorecer la autonomía económica de las mujeres y fortalecer la gestión e institucionalización del enfoque de género en la Municipalidad de Cuenca.

En la tercera parte del libro, “Desafíos para la vida cotidiana: movilidad urbana y uso del tiempo”, se exploran las tensiones que surgen entre la búsqueda de la autonomía económica de las mujeres y las tareas de cuidado; tensiones que se expresan en las diferentes estrategias de movilidad que las mujeres que buscan una autonomía económica despliegan en la ciudad y en el uso del tiempo.

Paola Jirón, en el capítulo XIII, indaga las estrategias que ponen en práctica las mujeres para organizar su propia movilidad y la de los integrantes de sus hogares en la ciudad. Esta aproximación le permite concluir que las políticas públicas no han considerado la diversidad de experiencias de movilidad que conviven en la ciudad y que no se agotan en el transporte público. Asimismo, menciona temas pendientes de movilidad que se relacionan con la coordinación territorial del sistema educativo, de salud, laboral y comercial, que deben ajustarse a las necesidades de la vida cotidiana

Laura Pautassi, en el capítulo XIV, aborda la movilidad de los niños, niñas y adolescentes y las estrategias de cuidado correspondientes. A partir de resultados de una encuesta sobre movilidad escolar en la Región Metropolitana de Buenos Aires, destaca que en los desplazamientos estudiados, y en general en las situaciones de cuidado, se requiere de un acompañante —hombre o mujer— que asume directamente el costo de tiempo de la movilidad. En cualquiera de las circunstancias en que se acompañe a otra persona, el efecto de desplazamiento implica una modificación de los patrones de viaje habituales del acompañante para acomodarse a las necesidades de la persona acompañada.

Por último, en el capítulo XV, en la cuarta parte, titulada Agenda futura, María Nieves Rico y Olga Segovia plantean que la ciudad cuidadora es un escenario y un actor donde todos cuidan, donde el Estado, el mercado, las

familias y la comunidad, así como los hombres y las mujeres, comparten la responsabilidad del cuidado en una nueva organización social. Se aspira a lograr una ciudad cuidadora e inclusiva que incorpore un urbanismo cuyas políticas y modelos de gestión respondan a los desafíos de sociedades en creciente transformación demográfica, socioeconómica, social y tecnológica. Se trata, por tanto, de revertir las tendencias actuales y promover el reconocimiento social de la centralidad del cuidado en la vida colectiva y concebir ciudades cuya planificación y gestión expresen, al igual que el diseño de sus espacios, una sociedad que incluye a la diversidad de sus habitantes, que responde a las demandas de igualdad de género y que ofrece posibilidades de integrar y no segregar actividades ni encuentros en el espacio urbano. En el texto se destaca que, a partir de estos propósitos, los gobiernos de las ciudades tienen la oportunidad de contribuir a cambios significativos en las formas de hacer política en el ámbito local, al ser este un espacio privilegiado para recoger las demandas ciudadanas, incorporarlas en sus planes de desarrollo y formular políticas que propicien la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Bibliografía

- Bidegain, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad de América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castells, M. (1995), *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- _____(2017b), *Panorama Social de América Latina 2016. Documento informativo*, Santiago.
- _____(2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- _____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____(2016c), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- _____(2016d), *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/MINURVI/ONU Hábitat (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe / Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), “América Latina y el Caribe. Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común” (LC/W.716), Santiago.
- Cuervo, L. M. (2017), “Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Fraser, N. (2015), "Las contradicciones del capital y los cuidados", *New Left Review*, N° 100 [en línea] <http://www.rebellion.org/docs/223186.pdf>.
- Lechner, R. (1990), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago, FLACSO Chile.
- Lefebvre, H. (1973), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.
- Moser, C. (2017), "Gender transformation in a new global urban agenda: challenges for Habitat III and beyond", *Environment and Urbanization*, vol. 29, N° 1 [en línea] <https://huairou.org/wp-content/uploads/2016/06/Moser-Gender-Transformation-2016.pdf>.
- Naciones Unidas (2016a), "La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" [en línea] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- ____ (2016b), "Nueva Agenda Urbana", *Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (A/CONF.226/4)* [en línea] <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Documents-of-Habitat-III-S.pdf>.
- OIG (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe) (2017), "Poder local: porcentaje de mujeres alcaldesas electas", Santiago [en línea] <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-local-porcentaje-mujeres-alcaldesas-electas>.
- ____ (2014), "Índice de feminidad en hogares pobres" [en línea] <http://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>.
- Pautassi, L. (2016) "Del boom del cuidado al ejercicio de derechos", *SUR - Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 13, N° 24, diciembre.
- Rico, M. N. (1996a), "El desarrollo de los asentamientos humanos desde la perspectiva de género" (LC/R.1640), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1996b), "Asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: una mirada desde la perspectiva de género y desarrollo", *Asentamientos humanos, pobreza y género. América Latina hacia Habitat II*, Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Rossel, C. (2016), "Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas", *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Segovia, O. (2016), Presentación en la III Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género, Santiago, enero, inédito.

Parte 1

Habitar la ciudad con igualdad de género

Capítulo I

¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género

Olga Segovia¹
María Nieves Rico²

Aproximarse a un nuevo paradigma urbano implica plantear, como condición necesaria, la no neutralidad del espacio de la ciudad —en particular, la no neutralidad de género— en cuanto a su planificación y construcción, así como respecto de su percepción, uso y simbolización, lo que lleva a reconocer la diversidad y a dar cuenta de la multiplicidad de caras y habitantes que tiene la ciudad. Esto conduce al imperativo de proponer nuevos modelos de intervención que incorporen a la producción social del hábitat todas las realidades urbanas, sus aportes, necesidades y demandas, y que incluyan, en particular, la experiencia y los derechos de las mujeres en relación con la ciudad, y —desde una mirada interseccional— las diferencias que presentan en función de su edad, pertenencia racial y étnica, e inserción en la estructura socioeconómica, entre otras condiciones.

Las desigualdades presentes en las ciudades latinoamericanas forman un entramado complejo. Se entrecruzan exclusiones materiales con discriminaciones subjetivas y simbólicas. Por tanto, avanzar en un nuevo

¹ Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

² Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

paradigma centrado en la igualdad implica concebir a la ciudad como un territorio donde se garantizan y ejercen los derechos humanos de manera integral. Se trata de responder a la complejidad de la vida urbana actual y abordar las diversas dinámicas de discriminación y exclusión presentes para adoptar medidas de política pública que contribuyan al objetivo compartido de contar con ciudades sostenibles e inclusivas, donde la igualdad se concrete en la vida cotidiana de sus habitantes. Para ello, como indica Durán (2008), es fundamental promover acciones para habitar la ciudad en condiciones de igualdad, destacando la importancia de una convivencia que brinde a todas las personas la oportunidad de acceder a lo común, siempre respetando y protegiendo las diferencias. En este sentido, la ciudad no solo no es un espacio neutro, sino que es un hecho político. Por ello, a través de nuevas acciones y apropiaciones, el espacio puede ser un agente de transformación de la realidad.

A. El espacio habitado: derechos, percepción y uso en la diversidad de la ciudad

La ciudad, como constructo, como objeto material y simbólico, no es ajena a la desigualdad de género que caracteriza a la sociedad, y en especial a la división sexual del trabajo, que constituye uno de los nudos estructurales de dicha desigualdad (CEPAL, 2017a). Esta desigualdad y los sesgos de género en la construcción social, económica e histórica son visibles en el diseño de las ciudades y de su arquitectura, y se expresan en símbolos, signos, formas y usos. “La creación espacial expresa valores y prioridades sociales y culturales, muestra experiencias de vida, que son diferentes también para hombres y mujeres” (Segovia, 1992, pág. 89).

El espacio de la ciudad no es neutro en la medida en que es experimentado de distintas maneras por sus habitantes, y que contiene y está influenciado por diversos factores históricos, económicos, sociales, culturales y ambientales. El espacio urbano no está “afuera” de la experiencia humana, no constituye una referencia estática, a pesar de que se puede dimensionar y también se puede representar a través de convenciones y sistemas abstractos. La no neutralidad del espacio, tanto en la experiencia como en el uso, se manifiesta en las posibilidades y restricciones que la ciudad ofrece a sus habitantes para vivirla, así como en la orientación que ha guiado su construcción y en los significados e imaginarios que el espacio puede representar. Esta constatación conduce a la necesidad de indagar en las relaciones de poder que el espacio contiene y expresa, y que, al no identificarse, podrían pasar inadvertidas (Pérez, 2013), e incluso reproducirse a medida que la ciudad crece, se consolida, se expande y se densifica.

Al revisar la historia, se advierte la existencia de un vínculo entre la condición de la mujer en la sociedad y su relación con la creación y el uso del espacio. En el devenir de nuestra civilización, “mujeres y hombres han tenido diferentes *destinos espaciales*. La conquista de tierras prometidas, discusiones y discursos en la plaza pública, el espacio de la guerra y la apropiación, para algunos. La pertenencia y el cuidado del hogar, la crianza de los hijos, lo reservado y lo pequeño, para otras. Los hombres han hecho suyo el espacio dominando la naturaleza, construyendo monumentos que muestren sus hazañas de conquistadores y guerreros, descubriendo y fundando ciudades” (Segovia, 1992, págs. 89-90). Desde esta perspectiva, las mujeres han sido representadas por el diseño y por la arquitectura según los roles socialmente adscritos a ellas y la valoración estereotipada de esos roles. Los espacios para las mujeres y de las mujeres son, en general, los espacios domésticos, la vivienda y sus calles aledañas; espacios vinculados al ámbito privado. Así, en la construcción de las ciudades, como en un espejo, se ha devuelto a las mujeres el papel subordinado que culturalmente se les asigna.

Pese a la singularidad de cada ciudad, las urbes actuales son vivenciadas, tanto por sus habitantes como por los analistas, como un fenómeno multiforme, con superposición de caos y organización, con divergencia de formas, flujos y consumos, con una polivalencia de herencias; como un lugar de conflicto, convivencia, identidad y negociación; como un territorio de libertad y restricciones (Rico, 1996). En este contexto, las relaciones que hombres y mujeres tienen con la ciudad se identifican con lugares e itinerarios específicos, con distintos usos del espacio y del tiempo. Incluso, como señala María Ángeles Durán en *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*, “no todos los que transitan por la ciudad ven lo mismo. Los que se desplazan bajo tierra apenas perciben la superficie del paisaje urbano, como tampoco lo hacen los habitantes de urbanizaciones segregadas ... Y los que utilizan los pies para moverse no pueden recorrer distancias largas y solo los entornos inmediatos les resultan realmente abarcables” (Durán, 2008, pág. 67).

A la hora de analizar y dar respuesta a la diversidad, y afrontar las múltiples discriminaciones que se entrelazan en la vida de la ciudad, cabe destacar lo que señala Virginia Vargas (2006): “las relaciones de poder que forman el entramado de la exclusión son complejas. La exclusión no es solo material sino también subjetiva y simbólica y las luchas contra la exclusión no se sustentan solo en la igualdad sino en el reconocimiento de las diferencias” (pág. 4). En esta línea, Vargas (2011) propone que, además de formar parte de la agenda de las mujeres, la problemática de las mujeres y las relaciones de género en las ciudades se incluya en las agendas democráticas, pues únicamente así “se puede comenzar a entender la articulación de las discriminaciones de género con todas las otras discriminaciones y confrontar así más eficazmente no una manifestación de exclusión, sino las bases mismas en las que se sustenta”.

Avanzar hacia la igualdad de género en el acceso a los bienes urbanos supone reconocer las necesidades y los derechos tanto de los hombres como de las mujeres respecto del espacio y el tiempo en la ciudad. En su ponencia “De la ciudad actual a la ciudad habitable”, la arquitecta Anna Bofill (1998) sostiene que, si bien se debe considerar “toda la diversidad de personas como destinatarias del entorno urbano”, lo central es pensar “la ciudad desde la perspectiva de género para adecuar los espacios de la ciudad a la vida cotidiana y hacer que la ciudad sea habitable”. En la búsqueda de esa sociedad-ciudad es que queremos que la igualdad y los derechos estén en el horizonte.

1. Aportes de las mujeres al pensamiento urbano

En el patrimonio de las ciudades y en la reflexión sobre ellas no aparece la memoria de sus mujeres. Precisamente, una de las dificultades para reconocer las diversidades existentes en las ciudades radica en que, en la elaboración del pensamiento urbano, en el que han participado hombres y mujeres, hay una omisión de los aportes de estas y aparece como una prerrogativa masculina. Así lo señala Leonie Sandercock (1998) al revisar la vertiente norteamericana del planeamiento de las ciudades, donde se refiere a los aportes de diferentes autoras a la reflexión sobre las ciudades que están ausentes en la historia del pensamiento urbano³. Isabela Velázquez (2006), desde la experiencia europea, indica que “mirar hacia atrás en la historia de las mujeres no es fácil... Nuestras mujeres del pasado se ven desdibujadas por la neblina de una historia oficial cuyo foco se sitúa únicamente en la mitad masculina de la sociedad, sus categorías y sus actividades” (pág. 183). Si revisamos la literatura latinoamericana, encontramos una situación similar, ya que el debate oficial sobre lo urbano no refleja las contribuciones de las mujeres.

Esta invisibilidad de la relación, el papel y las demandas de las mujeres respecto de la ciudad, y el desafío de construir propuestas para alcanzar una mayor igualdad de género y autonomía de las mujeres, se constituyen en un incentivo importante para numerosas investigadoras y activistas feministas de todos los continentes. Como resultado, a partir de los años ochenta comenzaron a surgir estudios dedicados a destacar las contribuciones que las mujeres de distintos países han hecho al conocimiento urbano y al desarrollo de las ciudades. Este rescate de la huella femenina, al que se suma una reflexión crítica sobre la planificación urbana y se incorporan nuevas dimensiones en el análisis del uso que hombres y mujeres hacen de la ciudad, ha sido una iniciativa de diversas académicas, pertenecientes a los ámbitos del urbanismo, la geografía, la sociología urbana y la arquitectura, que han aportado distintos enfoques teóricos y realizado múltiples estudios empíricos.

³ Véase un relato histórico en Sandercock (1998), Fainstein y Servon (2005), y Pérez (2013).

A su vez, y sobre todo en América Latina, se destaca el compromiso de activistas urbanas y organizaciones de base que, con su trabajo y esfuerzo, han contribuido a la generación de propuestas locales y al mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades, especialmente considerando la situación de las mujeres y sus necesidades prácticas derivadas de los papeles que desempeñan.

Desde la academia, Jane Jacobs (2011) fue una de las primeras mujeres que escribió sobre la vida de hombres y mujeres en las ciudades. Su libro *Muerte y vida de las grandes ciudades*, publicado en 1961, en una época en que en Nueva York se construían grandes infraestructuras y se destruían antiguos barrios, fue pionero en poner, en contra de la reflexión urbana oficial, que se ocupaba de las grandes intervenciones en la ciudad, la vida cotidiana de las mujeres y los hombres que habitan las calles y los barrios como centro de preocupación del urbanismo. Planteó la necesidad de construir ciudades con entornos comunes y múltiples centros que permitieran encontrarse con desconocidos y potenciar redes de cooperación. Para esta autora, los barrios en los que había una gran diversidad de usos y abundancia de comercios pequeños eran lugares que favorecían los encuentros casuales y que las personas se conocieran, lo que creaba una seguridad que no existía en los barrios que no tenían esas características.

Dolores Hayden, por su parte, escribió acerca de las consecuencias que en la vida cotidiana de las mujeres ha tenido la división sexual del trabajo en el diseño de las ciudades estadounidenses, y analizó las limitaciones que implica una planificación urbana que no reconoce la necesidad de ensamblar de manera equilibrada las tareas productivas y reproductivas. Hayden (2005) sostiene que “el lugar de la mujer es su casa” ha sido uno de los principios más importantes del diseño arquitectural y del planeamiento urbano en los Estados Unidos durante el último siglo (pág. 47). La autora destaca el rol de género implícito en la producción arquitectónica y urbana, y, como respuesta, concibió un nuevo modelo de ciudad que vincule el espacio privado con el espacio público y que valore la proximidad entre el hogar y el lugar de trabajo, cuestionando la especulación urbanística que rige la planificación. En su obra demuestra que esto no es una utopía y señala el caso de Vanport, en Oregon (Estados Unidos), una ciudad construida para las mujeres que trabajaban en los astilleros de la industria de guerra y que reconocía sus necesidades de equipamiento, cuidado y reproducción. Al finalizar la guerra, no obstante, la experiencia terminó de forma abrupta (Hayden, 1984).

Desde la geografía, Linda McDowell (2000) analiza cómo la división sexual del trabajo, al asignar roles específicos a hombres y mujeres, conlleva una distribución desigual de los espacios públicos y privados, y, por tanto, construye “un espacio sexuado”. En este sentido, la autora es partidaria de la superación de visiones dicotómicas entre lo público y lo privado, ya que

las mujeres ocupan ambos espacios y en ellos renegocian sus posiciones. Este planteamiento constituye una idea fundamental en la crítica feminista sobre la planificación y el diseño de la ciudad.

Desde las organizaciones sociales, las mujeres han tenido una participación activa en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades, y sus aportes han sido reconocidos por académicas y activistas que valoran las transformaciones que han impulsado desde sus propios barrios y experiencias. Daphne Spain (2002) proporciona un ejemplo de ello al rescatar la contribución que las mujeres hicieron al desarrollo urbano a fines del siglo XIX y principios del siglo XX en los Estados Unidos. En particular, se refiere a las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos con vulnerabilidades especiales, como las mujeres no unidas a cargo de sus familias, la población afroamericana, los inmigrantes internos y extranjeros, los sectores en situación de pobreza y los trabajadores industriales. A través de organizaciones voluntarias, las mujeres fueron las que promovieron la construcción de equipamientos, dormitorios, baños públicos, escuelas y alojamientos (lo que Spain denomina “lugares redentores”). A pesar de estos aportes, la falta de reconocimiento de las actoras de las transformaciones y del impacto de sus propuestas conduce a sostener que, así como hay una ciudad olvidada, también hay personas olvidadas, y es necesario incorporar a ambas a los debates urbanos.

También en Europa existe una extensa literatura que recoge el activismo de las mujeres en las ciudades, tanto en organizaciones sociales como en el mundo académico y en la actividad profesional del urbanismo⁴. En un ejemplo de revaloración, Tania Magro y Zaida Muxí (2012) revisan, desde la óptica de la planificación urbana, las acciones del movimiento feminista urbano de la década de 1970, que lograron protagonismo en Barcelona (España). Destacan las reivindicaciones feministas, que a partir de los años setenta se centraron en señalar las desigualdades de género en el acceso a los ámbitos de poder, y distinguen la importancia de visibilizar los aportes que las mujeres han hecho a su ciudad. Para estas autoras, un aprendizaje importante de este proceso consistió en constatar que la planificación de un buen barrio y de una buena ciudad implica tener en cuenta la experiencia de las mujeres.

En la misma línea, Teresa del Valle (1985 y 1997) recoge las movilizaciones urbanas protagonizadas por mujeres en Bilbao (España) a fines de los años ochenta, e Isabel Segura (1995) publicó la *Guía de Mujeres de Barcelona*, en la que busca, a través de la historia, los vestigios de los pasos de las mujeres por la ciudad. Desde el ámbito profesional y académico de la planificación urbana, Anna Bofill (2012) realizó en Barcelona (España) el proyecto *Las mujeres y la ciudad*, que dio origen a importantes debates en congresos y seminarios e influyó en modificaciones de leyes de vivienda y mejoramiento de barrios.

⁴ Véase una revisión de la literatura en Muxí (2006) y Pérez (2013).

Desde la perspectiva del uso del tiempo en las ciudades y la economía del cuidado, el trabajo innovador de María-Ángeles Durán (2012) ha tenido gran influencia en la investigación urbana y ha construido un marco conceptual y un pensamiento sólido que son recogidos por la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para formular diagnósticos, estudios y propuestas que se constituyen en insumos para los acuerdos intergubernamentales alcanzados en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, desde el Consenso de Quito (CEPAL, 2007) hasta la actualidad.

Desde hace por lo menos 35 años, diversas redes de mujeres feministas, académicas y políticas de la región, entre las que se destaca la Red Mujer y Hábitat de América Latina, han buscado integrar la perspectiva de género al debate sobre las ciudades, visibilizando las asimetrías entre hombres y mujeres y las relaciones de poder que regulan el sistema de género dominante. Sin embargo, todavía hay una notoria omisión de este enfoque en el pensamiento de las ciudades y en las políticas urbanas y habitacionales. Ana Falú (2016) denuncia esta omisión de género en el pensamiento sobre lo urbano y propone el derecho de las mujeres a sus ciudades como factor crucial para cambiar la supuesta neutralidad de los conceptos con que se planifica. Esta autora centra su trabajo en hacer visibles las demandas de las mujeres en términos de sujetos de derechos y políticas, y no diluirlas en la neutralidad de nociones de la planificación urbana, tales como población y hogares, que tienden a la homogenización y al ocultamiento de la diversidad.

Con la misma perspectiva de inclusión y género desde la práctica del urbanismo, Liliana Rainero y Marisol Dalmazzo han propuesto herramientas y metodologías para incorporar el enfoque de género en la planificación urbana física (Alcaldía Mayor de Bogotá/AECID, 2011). Para ellas, parte de la ausencia de este enfoque se debe a la baja representatividad de las mujeres en las discusiones de la planificación. No obstante, la experiencia en estos debates muestra que, si bien es fundamental en virtud de un principio democrático de representación, la presencia de las mujeres por sí sola no garantiza la expresión de las necesidades y demandas de las propias mujeres, ya que muchas veces priorizan las necesidades de sus hijos, de la familia o de los hogares, y las demandas están mediadas por la subordinación de género. Para estas autoras, la planificación con un enfoque de género requiere incorporar teorías y conceptos; no es un asunto que se deba restringir a trabajar para mujeres o con mujeres, sino que se trata de reconocer la desigualdad sobre la que se construyen las relaciones de poder entre hombres y mujeres y cómo estas se expresan en la ciudad.

La propuesta de trabajar desde una óptica que integra la igualdad de género va más allá de la dimensión técnica del problema. Es, antes que nada, una posición política y ética respecto de la gestión y el uso del territorio,

que implica sostener que la representatividad de los intereses de todos los ciudadanos y las ciudadanas es un derecho que se debe garantizar y una condición insoslayable de la planificación y gestión de la ciudad.

B. Desigualdades de género y pobrezas en el uso del tiempo y del espacio

El espacio y el tiempo de la ciudad son reproductores de la vida cotidiana de sus habitantes. Como hemos señalado, en un contexto regional de profundas desigualdades, la vida urbana se hace cada día más compleja, como expresión de una serie de fenómenos económicos, sociales, ambientales, culturales y tecnológicos, que la moldean y repercuten en ella, y que ella, a su vez, reproduce. Sin olvidar que las desigualdades inciden en la mayoría de las esferas de la vida personal y colectiva, y que tienen diferentes manifestaciones según se trate de hombres o mujeres, a continuación se analizan las siguientes interrogantes: ¿qué efecto tienen las desigualdades de género en el acceso a los bienes de la ciudad y en la autonomía de las mujeres? ¿cómo se expresa la división sexual del trabajo en la cotidianidad de la ciudad? ¿cuáles son los diferentes usos del espacio y del tiempo que hacen hombres y mujeres?

El eje en torno al cual se articulan esas tres preguntas es el restringido nivel de bienestar en la vida de las mujeres, ligado a su menor acceso a bienes y servicios en relación con los que se encuentran al alcance de los hombres. Esta diferencia tiene un sustrato simbólico-cultural —los roles asignados al género femenino—, con sus manifestaciones materiales y sociales. Entre estas manifestaciones se destacan la división sexual del trabajo —con sus corolarios de menor autonomía de las mujeres en lo económico, en lo físico y en materia de decisiones— y las restricciones en su uso del tiempo y del espacio, que tienen como consecuencia un menor acceso a los bienes y servicios de la ciudad. Estas son realidades que, al afectar a las personas no en su calidad de individuos, sino en tanto grupo social, deben ser consideradas por toda intervención sobre cualquiera de los ámbitos en que tales grupos se desenvuelven, entre ellos, la ciudad.

1. Transformaciones urbanas y desigualdad

Las ciudades pueden ser un lugar de transformación hacia un desarrollo inclusivo y sostenible centrado en el bienestar de sus habitantes. Sin embargo, en muchos casos, la desigualdad en la región se ha acentuado en el contexto de las ciudades y se materializa en las pautas de segregación y exclusión en términos de acceso a los servicios y beneficios urbanos (CEPAL, 2010).

En América Latina y el Caribe persisten graves desigualdades territoriales que, en gran parte, son producto de una inequitativa distribución de los ingresos entre sus habitantes y de la exclusión de vastos sectores de la ciudadanía de los servicios públicos básicos. La brecha existente se traduce en grandes inequidades de acceso a mejores empleos, salarios y protección social, a oportunidades educativas y recreativas, y a una vivienda digna (CEPAL, 2016d).

La influencia de los mercados inmobiliarios y la débil planificación urbana se han traducido en altos niveles de segregación socioeconómica y espacial en las ciudades. Incluso en períodos de prosperidad económica, el crecimiento de las ciudades se produce con segregación social y espacial. La localización ventajosa de los grupos más acomodados en sectores de las ciudades con mayor cercanía y mejor acceso a los empleos y servicios y mayor seguridad ciudadana, y con mejores presupuestos y capacidades de los gobiernos, entre otras condiciones favorables, “tiende a reforzar su bienestar y de esta manera, a reproducir la riqueza. Como contrapartida, el emplazamiento desventajoso de los grupos de nivel socioeconómico inferior tiende al deterioro de sus condiciones de vida ya desmedradas, lo que favorece la reproducción de la pobreza” (CEPAL, 2014, pág. 213).

Una ciudad fragmentada, desconectada y con una periferia desprovista de servicios urbanos genera graves problemas para la implementación de servicios de transporte público, afecta el sentido de pertenencia e identidad territorial, e incrementa la inseguridad urbana. Todos estos son factores que tienen un alto impacto en la autonomía integral de las mujeres. En este escenario difícil, el proceso de urbanización presenta opciones y desafíos, con sus externalidades tanto positivas como negativas, que guardan relaciones específicas con los tres pilares clásicos del desarrollo sostenible: ambiental, económico y social (CEPAL, 2016e, pág. 18).

En el mapa de las ciudades, la desigualdad se manifiesta de múltiples maneras, y no solo en la visible segregación residencial (el lugar en que se habita) o las diferentes ofertas de bienes y servicios públicos (aquello a lo que se tiene acceso en tanto residente urbano). Tiene, además, incidencia en la vida productiva y connotaciones subjetivas. Incide en las relaciones familiares y sociales, y afecta a toda la población, en particular a las mujeres, pero también a los adultos mayores, a los jóvenes, a los niños y las niñas, a las personas pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes, y a los inmigrantes. En su manifestación urbana más concreta, en las periferias de las ciudades se configuran amplias áreas residenciales marginales en donde “la distancia y el aislamiento urbano concurren a configurar una distancia y aislamiento social”, que se expresan en los relatos de las mujeres como percepción de exclusión y abandono en territorios amenazantes (Segovia, 2005, pág. 82).

2. Cambios demográficos en una ciudad que los ignora

Un factor que está modificando el escenario urbano es su expansión sostenida, puesto que se estima que en 2030 más de 92 millones de personas se habrán sumado a la vida en las ciudades (Naciones Unidas, 2015). Por ello, los cambios en su configuración espacial y funcional se acompañan del crecimiento de la población y de transformaciones en su composición que es muy importante tener en cuenta.

En las últimas cinco décadas, los países de la región han experimentado cambios demográficos que han ocurrido con diferentes tiempos e intensidades. Sus principales consecuencias en relación con el descenso de la fecundidad y la mortalidad han sido la reducción del crecimiento poblacional y la transformación de la estructura por edad, que implica el envejecimiento de la población. En las últimas tres décadas, el número de hijos por mujer ha bajado de 4,0 a 2,2 en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016b). La prolongación de la vida por el descenso de la mortalidad aumentó la proporción de personas mayores (60 años y más), que subió del 6% en 1965 al 11,8% en 2017. Según las estimaciones y proyecciones de las Naciones Unidas, en 2017 hay 76,3 millones de personas mayores en América Latina y el Caribe, que representan el 11,8% de la población regional. En 2030 esta población ascenderá a 121 millones y, de ese modo, las personas mayores representarán el 17% de la población total de la región (CEPAL, 2017b).

El promedio de 17 países de América Latina muestra que por cada 100 hombres de 60 años y más, hay 119 mujeres en ese mismo tramo etario, y se espera que el número de mujeres adultas mayores se triplique entre 2015 y 2050 (Rossel, 2016). Este aumento de la esperanza de vida contribuye a “feminizar la vejez” (Pérez, 2000). De igual forma, las brechas socioeconómicas entre hombres y mujeres mayores también se observan en lo que respecta a la percepción de ingresos y las mujeres se encuentran en amplia desventaja. “Las diferencias por zona geográfica entre las mujeres mayores rurales y urbanas no es significativa, puesto que en ambos casos tiende a la baja” (CEPAL, 2017b, pág. 48).

Tales cifras indican que es esperable que las demandas de cuidado respecto de la población adulta mayor y con enfermedades crónicas o con alguna discapacidad aumenten considerablemente, lo que incrementará aún más la presión sobre las familias, y que la resolución de este problema recaiga sobre todo en las mujeres, que, además de necesitar cuidados, son las principales cuidadoras. Todo esto ocurre en un escenario de déficit de oferta de servicios urbanos de cuidado y de una ciudad que casi no reconoce en el diseño de calles, aceras y plazas, y en la provisión de transporte y servicios, la ciudadanía de las personas adultas mayores o con alguna discapacidad.

Una experiencia interesante para señalar es el proceso participativo para identificar las necesidades y propuestas de las personas mayores que tuvo lugar en la ciudad de La Plata (Argentina)⁵. Entre los temas tratados en las actividades participativas se destacan la importancia del acceso a los espacios públicos, al transporte y a los servicios sociales y de salud, y el interés de contar con un mayor nivel de participación cívica, empleo, respeto e inclusión social, y con más comunicación e información (Gascón, 2010).

América Latina y el Caribe se ha caracterizado por ser una región de emigración. Hacia 2010, unos 30 millones de latinoamericanos y caribeños residían en países distintos al de su nacimiento. Esto implica que alrededor del 5% de la población total de la región reside en países distintos al de su nacimiento⁶. El peso de la población inmigrante sobre la población nativa es más o menos homogéneo entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe y oscila entre un 0,9% y un 2,8% (CEPAL, 2016b).

En las últimas dos décadas, las necesidades derivadas de la pobreza y la falta de oportunidades, y la división sexual del trabajo a nivel internacional, han impulsado el aumento de la migración de mujeres, ya sea dentro del propio país o de la región. En América Latina, cuando se trata de inmigrantes que proceden de países limítrofes, las mujeres presentan un predominio relativo, al punto que esta migración suele ser más feminizada que la migración en general (CEPAL, 2016a).

Los cambios señalados en la estructura de edad de los habitantes y la presencia de nuevos habitantes están cambiando el rostro de las ciudades, y también están señalando la necesidad de ofrecer respuestas en las políticas urbanas que incorporen dichos cambios.

3. Pobreza, ingresos e informalidad

Las ciudades de América Latina aglutinan gran parte de los ingresos y de la riqueza de los países y constituyen lugares con vocación económica y productiva. Sin embargo, también concentran un gran número de personas sin empleo, cuantiosos déficits de infraestructura y densos bolsones de pobreza. En este marco, el ingreso y el tiempo no se reparten en forma igualitaria entre hombres y mujeres, y se constata un círculo vicioso entre pobreza monetaria y pobreza de tiempo propio. Esto atenta contra la autonomía de

⁵ La ciudad de La Plata integra la Red Mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores, una iniciativa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que propone que las ciudades deben estar diseñadas para apoyar que estas personas continúen activas y participen plenamente en la vida comunitaria.

⁶ Por cada 100 nacimientos, 10 emigrantes dejaron América Latina y el Caribe en el período 2005-2010. Por ejemplo, en El Salvador hubo 46 emigrantes por cada 100 nacimientos, y esa cifra ascendió a 39 en Jamaica, a 32 en Cuba, a 29 en Nicaragua y a 24 en el Perú.

las mujeres y les impide alcanzar la igualdad distributiva en los hogares y en la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2016a).

Un pilar central de la autonomía de las mujeres es la autonomía económica, que requiere el acceso a ingresos monetarios propios que les permitan superar la pobreza y alcanzar el bienestar, y la disponibilidad de tiempo para participar y desarrollarse en el ámbito laboral, social, familiar y personal. Al respecto, los indicadores de género evidencian persistentes desigualdades: las mujeres tienen una mayor representación entre las personas sin ingresos propios o con ingresos insuficientes para una vida digna, están sobrerrepresentadas en los hogares que se encuentran en situación de pobreza, presentan bajas tasas de participación económica y altas tasas de desempleo, y tienen una importante sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En 2014, una de cada tres mujeres de la región no obtenía ingresos propios, a diferencia de uno de cada diez hombres en la misma situación⁷. La reducción de la pobreza experimentada en la última década no ha beneficiado de igual forma a hombres y mujeres: el índice de feminidad de los hogares pobres e indigentes ha crecido de manera sostenida⁸. En América Latina, este índice subió 11 puntos: pasó de 107,1 en 2002 a 118,2 en 2014. Ello significa que, en 2014, el porcentaje de mujeres pobres era un 18% superior al de los hombres pobres del mismo tramo de edad (CEPAL, 2016a). Esta desigualdad expresa restricciones a la autonomía de las mujeres y limita sus posibilidades de acceso a los servicios y bienes de la ciudad, en un contexto regional en que la delincuencia penaliza aún más a los sectores de bajos ingresos, lo que les impide circular con libertad por el espacio público.

Esto se ve refrendado por recientes estudios de la CEPAL sobre distintas ciudades latinoamericanas que se presentan en varios capítulos de este libro, y que muestran importantes desigualdades de género en cuanto al acceso a ingresos propios, niveles de pobreza, uso del tiempo y dedicación al trabajo remunerado y no remunerado. En Ciudad de México, el 30,3% de las mujeres no tiene acceso a ingresos propios, frente al 9,4% de los hombres, y por cada 100 hombres de 20 a 59 años en situación de pobreza hay 125,6 mujeres en la misma situación. En Montevideo, una de cada cinco mujeres carece de ingresos, frente a algo más de uno de cada diez hombres, lo que se acentúa en el caso del quintil de más bajos ingresos. En la comuna de Santiago, la tasa de participación laboral femenina es menor que la de los hombres en cualquier rango de edad, y la brecha salarial es particularmente mayor a

⁷ El indicador de población sin ingresos propios refiere a la proporción de la población de cada sexo, de 15 años o más, que no percibe ingresos monetarios individuales y que no estudia exclusivamente (según su condición de actividad) en relación con el total de la población de ese mismo sexo, de 15 años o más, que no estudia.

⁸ El índice de feminidad de la pobreza refleja el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años con respecto a la proporción de hombres pobres de esa misma franja etaria, corregido por la estructura poblacional.

medida que las mujeres envejecen. Al considerar el 20% más pobre de la comuna, se observa que el 75,5% corresponde a jefaturas de hogar femeninas (Pérez, 2016; Batthyány, 2016; Segovia, 2016).

Sumado a ello, si bien la tasa de desempleo en América Latina descendió 2,8 puntos porcentuales entre 2002 y 2013, desde 2015 esta tendencia se ha revertido. Ese año, la tasa de desempleo alcanzó el 7,4% y las mujeres fueron las más perjudicadas: para ellas, el desempleo se situó en un 8,6%, mientras que para los hombres se ubicó en un 6,6%, según datos del *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* de la CEPAL⁹.

En lo que respecta a la informalidad del empleo, las mujeres son las más afectadas. Esta diferencia puede atribuirse a la alta prevalencia de informalidad en el trabajo doméstico, la fuente de empleo dominante entre las mujeres de América Latina y el Caribe, región en la cual un 11% de las mujeres encuentran en el trabajo doméstico remunerado una puerta de entrada al mercado laboral. “Aproximadamente 18 millones de personas se ocupan en el trabajo doméstico en la región, lo que representa un 7% del total de los ocupados” (CEPAL, 2016a, pág. 71). Este trabajo es una de las ocupaciones con mayor déficit en la calidad del empleo. Asimismo, una gran proporción de estas trabajadoras “son migrantes internas o internacionales, indígenas y afrodescendientes, conjugándose así factores asociados a desigualdades cruzadas e interseccionalidad, que se potencian en una situación de pobreza” (CEPAL, 2016a, pág. 71).

Ahora bien, el proceso de creciente incorporación de las mujeres al empleo en las últimas décadas, con una importante participación en el sector informal de la economía, plantea nuevos retos a las políticas públicas, en tanto las mujeres continúan siendo las responsables casi exclusivas del ámbito doméstico, lo que les genera una sobrecarga de trabajo y condiciona sus oportunidades en el mercado laboral. Es posible prever que el trabajo doméstico, y especialmente las tareas de cuidado de personas dependientes, mantendrá su importancia en el mercado laboral, dadas las transformaciones demográficas y el envejecimiento de la población.

Por otra parte, en 2014, el 46,7% de las mujeres de la región tenían un trabajo remunerado en sectores de baja productividad, es decir que se desempeñaban en empleos precarios, tanto en cuanto a nivel salarial, como a duración en el tiempo, seguridad social y demás (CEPAL, 2015). Además, las brechas entre los ingresos laborales por sexo también son significativas en gran parte de los países de la región, donde, si bien las distancias salariales han disminuido, las remuneraciones de las mujeres aún representan solo el 83,9% de lo que ganan los hombres, aunque se desempeñen en la misma labor (CEPAL, 2016f).

⁹ Véase CEPAL (2017d).

4. Uso del tiempo y cuidados

Para identificar las brechas de género, es fundamental incorporar al análisis los factores vinculados a los ingresos y a la situación de empleo, al igual que aquellos que tienen que ver con el uso, distribución y asignación del tiempo de hombres y mujeres y el peso del trabajo no remunerado en los hogares. El motivo es que, “sin importar el porcentaje de los ingresos que aporten a sus hogares, las mujeres realizan un mínimo del 60% de la carga total de trabajo no remunerado de la pareja” (CEPAL, 2016b, pág. 131).

En diversos estudios sobre la comparación del tiempo que mujeres y hombres destinan al cuidado ha quedado demostrado que las mujeres siguen siendo las principales responsables de estas tareas. En un contexto de sistemas de cuidado altamente privatizados, que excluyen del acceso a buena parte de la población urbana, el aumento de personas dependientes pondrá cada vez más presión sobre el uso del tiempo por parte de las mujeres y puede constituirse en una barrera para su entrada al mundo del empleo remunerado.

La carencia de capacidad autónoma de los hogares para resolver las necesidades de cuidados y la deuda que tiene la región con las mujeres que sostienen la economía del cuidado pueden visibilizarse mediante la información sobre el uso del tiempo. Así lo señalan los análisis de las encuestas de uso del tiempo en países de la región, que dan cuenta de un patrón de cuidados provistos desde las familias, que se mantiene gracias el trabajo no remunerado de las mujeres y que no es sostenible ante los cambios demográficos. A nivel de la región, las mujeres dedican entre un quinto y un tercio de su tiempo diario o semanal al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que en el caso de los hombres, este porcentaje se sitúa en torno al 10%. No obstante, las encuestas de uso del tiempo aún no son comparables entre sí, dadas sus diferencias metodológicas; incluso la menor proporción de tiempo declarada por las mujeres (un 14% en el Brasil) es superior a la mayor proporción registrada por los hombres (un 12,6% en el Estado Plurinacional de Bolivia) (CEPAL, 2017c).

Al indagar en datos y análisis sobre el trabajo no remunerado y la división sexual del trabajo en algunas ciudades de la región, se puede constatar que en Ciudad de México, por ejemplo, las mujeres realizan, en promedio, 43,8 horas a la semana de trabajo no remunerado y los hombres solo registran 17,9 horas. En Montevideo, las mujeres destinan casi dos tercios de su tiempo al trabajo no remunerado (34,5 horas semanales) y algo más de un tercio al trabajo remunerado, mientras que en el caso de los hombres ocurre a la inversa: destinan dos tercios al trabajo remunerado y menos de un tercio al trabajo no remunerado. En el Gran Santiago, el 77,2% de las mujeres destina 3,9 horas diarias a realizar trabajo doméstico no remunerado de lunes a viernes, mientras que el 37,7% de los hombres destina

2,9 horas, en promedio, a esas tareas. En cuanto a las tareas de cuidado, una de cada tres mujeres de Montevideo realiza este trabajo, mientras que, en el caso de los hombres, esta proporción es de uno en cinco (Pérez, 2016; Batthyány, 2016; Segovia, 2016).

En Chile, la población urbana destina un promedio de 4,56 horas en un día de semana al trabajo no remunerado. Sin embargo, hay grandes diferencias por sexo: mientras que a nivel nacional los hombres destinan un promedio de 2,74 horas en un día de semana, las mujeres usan 6,07 horas (casi 4 horas más). Respecto del tiempo promedio destinado al trabajo de cuidados por sexo en un día de semana, la Región Metropolitana (en la que se encuentra la ciudad de Santiago) es la que registra la mayor diferencia: 3,46 horas en promedio las mujeres y 1,77 horas en promedio los hombres (INE, 2015).

Desde una perspectiva conceptual amplia, la autonomía económica de las mujeres incluye —además de la participación en el mercado laboral, el acceso a ingresos propios y la distribución en el uso del tiempo— el acceso a los servicios públicos de la ciudad, que inciden en la capacidad y oportunidad de generar recursos propios y contribuir a la economía. Tales servicios e infraestructura constituyen el soporte físico y espacial de la vida cotidiana de las mujeres, y de las políticas y programas vinculados a su autonomía económica. Esto quiere decir que es necesario incorporar la dimensión territorial al indagar en la implementación de las políticas y programas relativos al cuidado de la población dependiente y la autonomía de las mujeres (Segovia, 2016).

La compatibilización del tiempo está íntimamente ligada con las distancias, los medios y las condiciones para recorrerlas. El desajuste entre la organización territorial y las necesidades de accesibilidad y movilidad de las personas que habitan la ciudad —en este caso, las mujeres— incrementa las dificultades para conjugar los tiempos domésticos familiares y laborales remunerados, lo que repercute en su calidad de vida y condiciona sus decisiones personales.

¿Cómo cambiar los tiempos de la ciudad de modo que sean compatibles con los requerimientos de sus habitantes? Al respecto, las políticas de tiempo, que nacen a finales de 1980 a raíz de una iniciativa impulsada por las mujeres del Partido Comunista Italiano, pusieron de manifiesto la pertinencia de incorporar la dimensión temporal en el análisis de las desigualdades de género y el diseño de las políticas públicas. Su propósito es lograr una distribución más equitativa e igualitaria del tiempo, tomando en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres a lo largo de la vida. También proponen una definición amplia y multidimensional de lo temporal, que no se limita a la gestión de horarios, y activar procesos de sensibilización y debate, y de negociación y acuerdo entre las necesidades personales y las exigencias colectivas. Un ejemplo para destacar es la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del

Trabajo en Igualdad de las Mujeres de Galicia (España), que establece las bases para la regulación de los bancos de tiempo y los planes de programación del tiempo de la ciudad, en cuanto medidas de gestión municipal¹⁰.

5. El uso del espacio: violencia e inseguridad

En las ciudades latinoamericanas, la planificación urbana y las políticas públicas han dejado en manos de las mujeres su propia seguridad. El bienestar y las relaciones sociales positivas y armónicas requieren de la dotación y conservación de espacios abiertos, plazas y parques, y de la planeación de calles y vías peatonales que ofrezcan a todos los habitantes de todos los barrios de una ciudad lugares de encuentro seguros y acogedores (Rico, 1996). La violencia e inseguridad urbanas tienen diferentes riesgos y connotaciones para hombres y mujeres. En el caso de las mujeres, existe una amenaza adicional: aquella que recae sobre sus cuerpos, que arrastra un contenido sexual y que traspasa a sus temores. Este punto de partida establece una mirada diferente respecto de las violencias que afectan a ambos sexos y, a la vez, agrega nuevos temas que son específicos de las mujeres. Sin embargo, la violencia contra las mujeres aún no está suficientemente presente en las políticas que inciden sobre las ciudades para prevenirla y disminuir la inseguridad.

El espacio público es un potente indicador de la calidad de vida en las ciudades. La percepción de inseguridad y el abandono del espacio público —en su dimensión física, social y simbólica— funcionan como un proceso circular y acumulativo, y promueven la instalación de una topografía del miedo. Cuando sienten temor, las mujeres abandonan el espacio público, disminuyen su radio de movilidad, utilizan las ofertas de la ciudad con menor frecuencia, cambian sus recorridos y le temen a la ciudad nocturna. En suma, redefinen y restringen el tiempo y el espacio de intercambio y de circulación en la ciudad (Segovia, 2009, pág. 150). Las mujeres han tenido que aprender a desplazarse por la ciudad y apropiarse de ella, preguntándose cómo vestirse y a dónde salir sin exponerse al peligro, y cambiando los horarios de sus actividades (Rainero, 2009, pág. 168). En otros casos, “se produce un proceso de retraimiento del espacio público, el cual se vive como amenazante ... con el consiguiente empobrecimiento personal y social” (Falú, 2009, pág. 23).

El acoso sexual a las mujeres en los espacios públicos, las calles y las plazas, y en el sistema de transporte público en América Latina es preocupante y significativo. Las principales víctimas son las niñas y las mujeres más jóvenes. En Lima, nueve de cada diez mujeres de entre 18 y 29 años han sido víctimas de acoso callejero (2013). En Bogotá (2014) y Ciudad de México (2016), seis de cada diez mujeres han vivido alguna agresión sexual en el transporte público. En Chile, cinco de cada diez mujeres de entre 20 y 29 años

¹⁰ Véase CEPAL (2017d).

declaran haber vivido acoso sexual callejero (Rozas y Salazar, 2015). En la Región Metropolitana de Chile, las mujeres rehúyen, en mayor medida que los hombres, transitar por algunas calles (un 20,2% frente a un 14,4%). Como consecuencia de estas restricciones, las mujeres, a diferencia de los hombres, evitan llegar tarde al hogar (un 73,8% y un 54,5%, respectivamente) y salir de noche (un 42,0% frente a un 34,3%) (MISP/INE, 2013).

Una reacción “natural” en respuesta a la inseguridad es refugiarse en lugares privados (Davis, 2001). De este modo, se abandona el espacio público y se pierde la solidaridad, el interés y el respeto hacia los “otros”. Por ejemplo, en barrios de bajos ingresos en la ciudad de Santiago, la apropiación excluyente de un lugar por parte de grupos de jóvenes convierte a dicho espacio en un área socialmente estigmatizada o restringida. Así lo muestra el registro realizado acerca del uso de los espacios públicos en conjuntos de viviendas sociales localizados en la periferia de la ciudad: las niñas y los niños pequeños no están en los espacios públicos; los adolescentes, sobre todo del género masculino, son el grupo con mayor presencia; los adultos mayores no los frecuentan, y es significativa la mayor presencia de hombres que de mujeres. La percepción de riesgo que comunican las mujeres se vincula tanto a las condiciones físicas de los conjuntos de viviendas sociales como a su ambiente social. Así, el corolario del miedo es el encierro, la pérdida de libertad (Segovia, 2007).

Sin embargo, el libre uso del espacio público, un ámbito público de encuentro donde se pueda compartir con otros, es particularmente relevante en la vida de las mujeres y, en consecuencia, en la construcción de modos de vida que contribuyan, en definitiva, a ampliar los límites de su autonomía y su libertad. Por tanto, es medular preguntarse de qué forma se puede reforzar una convivencia ciudadana que ahuyente el fantasma (real e imaginario) del miedo. En último término, ¿qué entramado de espacios sociales y físicos puede intervenir en la construcción de una vida más segura para las mujeres?

Como hemos mencionado, la experiencia en América Latina muestra que la delincuencia penaliza aún más a los sectores desfavorecidos, impidiéndoles apropiarse de los espacios públicos o transformando sus barrios ya segregados en áreas de alta vulnerabilidad. Por tanto, el fortalecimiento de la convivencia social en espacios públicos seguros, a escala de los barrios y de la ciudad, es un desafío para las políticas habitacionales, urbanas, sociales y culturales. Una política activa de espacios públicos de calidad, que impulse y fortalezca un uso intensivo y diverso, y que promueva una acción positiva hacia los grupos que enfrentan mayores riesgos, ayuda a crear un ambiente de seguridad, condición fundamental para contribuir a la autonomía de las mujeres.

Respecto de la correlación entre la mayor presencia de infraestructura de servicios públicos —educación, salud, deporte y recreación— y mejores condiciones de trabajo y menores índices de violencia, Zanotta (2009)

sostiene que es posible esbozar políticas públicas conducentes a disminuir la inseguridad y prevenir la violencia, partiendo de propuestas de las mujeres para sus propios territorios. Al respecto, menciona que “el mapeo que hacen las mujeres de sus barrios y de la ciudad, a través del cual construyen los caminos de circulación para sí mismas y para sus hijos y familiares, es más atento a las señales distintivas de distribución espacial que el que hacen los hombres. Esto es consecuencia de que son ellas quienes todavía asumen la casi totalidad de las responsabilidades por los quehaceres domésticos, y que para cumplir esa función dependen de la disponibilidad de servicios en las proximidades de sus lugares de residencia, y de su mejor acceso a ellos” (pág. 132).

C. Una ciudad para la inclusión

Avanzar en la formulación de un urbanismo inclusivo supone abordar la ciudad no solo como un territorio de producción y consumo, sino también como un espacio de ejercicio de derechos ciudadanos y como un lugar de reproducción de la vida cotidiana, ámbito en el cual las labores de cuidado son fundamentales. Un urbanismo inclusivo supone, entonces, una planificación urbana que aborda en forma participativa las demandas de los espacios del habitar personal y familiar y del espacio público, y que considera los usos domésticos y las infraestructuras para la movilidad de gran escala, entre otros factores. Implica superar visiones dicotómicas sobre el ámbito productivo y reproductivo y sobre el espacio público y privado.

1. Derechos, experiencias y demandas en la voz de las mujeres

En *El derecho a la ciudad*, donde analiza la tendencia hacia la urbanización a nivel global, Henri Lefebvre (1969) sostiene que el derecho a la ciudad debe entenderse como el derecho “a la vida urbana”, uno de los derechos fundamentales del ser humano y de la ciudadanía, que se inscribe en la posibilidad no solo de satisfacer necesidades elementales, sino de acudir al espacio urbano para disfrutarlo en su totalidad y retomar lazos comunitarios e identitarios, fomentando las relaciones sociales y el intercambio cultural. En la actualidad, en un debate en el cual el “derecho a la ciudad” permite la posibilidad de diversas interpretaciones “su persistencia subraya a su vez la importancia de las cuestiones sociales subyacentes que afectan, hoy más que nunca, a los debates sobre la urbanización y su papel en el futuro” (Costes, 2011, pág. 89).

En el análisis propuesto, sobre la progresiva destrucción del modelo de ciudad tradicional, sobresalen como eje central los excluidos de los beneficios de la globalización. De ello, también surgen las reflexiones que sostienen

que la crisis del actual modelo económico capitalista está íntimamente relacionada con una crisis de la ciudad, del modelo de ciudad y del proceso de urbanización (Harvey, 2008). Desde una mirada similar, es posible analizar la ciudad como un lugar que sus habitantes pueden reconstruir y del que pueden reapropiarse, para así mejorar sus condiciones de vida y crear una nueva ciudadanía. En este sentido, ciudadanía y espacio público son los dos elementos que conforman el derecho a la ciudad, funcionando de manera conjunta e indivisible, por lo que la ciudad se convierte en un espacio político, un espacio donde las ciudadanas y los ciudadanos elaboran sus deseos, reivindicaciones y demandas, y, por ende, un espacio de luchas y conflictos (Borja, 2003).

La participación ciudadana activa está íntimamente ligada al derecho a la ciudad. La ciudadanía adquiere en la actualidad un significado y un contenido más extensos que aquellos a los que hacía alusión la polis griega o el concepto *civitas* del mundo latino. La ciudadanía, entendida como la ampliación del ejercicio de los derechos de las personas, forma parte de los debates democráticos y es una cuestión que preocupa cada día más a las organizaciones de mujeres (Rico, 1996).

Surgida gracias a la articulación internacional de múltiples organizaciones y redes de mujeres y de movimientos sociales e instituciones académicas, la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad (2004) ha constituido un hito en el debate respecto del reconocimiento de las demandas de las mujeres para incluir sus intereses en las agendas políticas¹¹. En la Carta se destacan propuestas sobre la gestión del territorio, orientadas a garantizar la participación de las mujeres en el gobierno local y en la elaboración de presupuestos participativos que tengan en cuenta las cuestiones de género. También se reivindica el derecho a ciudades sostenibles y seguras, que incluyan un acceso equitativo a la vivienda y a los equipamientos urbanos, y en las que sea una prioridad la generación de servicios e infraestructura destinados a la población dependiente, y la provisión de espacios públicos y servicios de transporte seguros y adecuados a las necesidades de las mujeres.

En América Latina, la experiencia ha demostrado que la participación de organizaciones de mujeres y feministas en el ámbito local ha constituido un aporte significativo a las propuestas de políticas, programas y proyectos para la igualdad de género, vinculados, entre otras cosas, a la participación social y política, a la capacitación laboral y el emprendimiento, y a una mayor seguridad en el espacio público (CEPAL, 2016c). De igual forma, es posible constatar que allí donde actúan grupos de mujeres organizadas vinculadas a los gobiernos locales, estos impulsan más y mejores programas asociados a

¹¹ Este documento se elaboró en el Foro Mundial de las Mujeres, celebrado en Barcelona en 2004 y vinculado al Foro Urbano Mundial (FUM). Véase “Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad” [en línea] http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc2.pdf.

la igualdad de género. Las organizaciones de mujeres han tenido capacidad de propuestas vinculadas al territorio y, por tanto, han retroalimentado y colaborado con las referentes de género de los gobiernos municipales o departamentales. Esta participación activa de las mujeres, desde un papel propositivo y evaluativo, no instrumental, no solo potencia las políticas y los programas locales, sino que coadyuva al crecimiento y desarrollo ciudadano de esas mujeres en el ejercicio de sus derechos (Bonino y Bidegain, 2011).

Asimismo, en muchos casos, las mujeres son más capaces de percibir la calidad frente a la cantidad en relación con la vida urbana, el valor de las preexistencias ambientales y la memoria histórica de los lugares (Bofill 2012). Revalorizar las experiencias cotidianas de las mujeres y su apreciación de los espacios de la ciudad constituye una fuente de información útil para el análisis y la formulación de propuestas de políticas y proyectos locales. Un ejemplo muy claro es cómo su percepción de seguridad condiciona los recorridos y la movilidad, así como el uso de los espacios públicos.

Incorporar las diversas visiones y experiencias de las mujeres que habitan el territorio permite adquirir un conocimiento más completo y enriquecedor de las dinámicas de la ciudad, en la medida en que este se elabore de manera participativa. Además, los procesos participativos pueden constituir un instrumento de sensibilización pública en torno a las problemáticas y desigualdades de género y motivar el debate entre actores políticos y sociales. Desde esta perspectiva, es fundamental incorporar en los procesos de toma de decisiones las necesidades y demandas de las mujeres sobre la localización de los servicios y la infraestructura en el espacio urbano y sus características funcionales y materiales, así como también la identificación de los factores favorables al uso de los espacios públicos de la vida cotidiana y a la circulación en dichos espacios.

2. Entre el espacio privado y el espacio público

La vida cotidiana incluye un conjunto de actividades, recorridos y experiencias que ocurren en los espacios privados y públicos de la ciudad. Sin embargo, la distancia —la polarización espacial entre lo público y lo privado— ha contribuido a una desigual gestión y distribución de los espacios entre hombres y mujeres. En muchos casos, ello se ha hecho reforzando la vinculación de las mujeres al ámbito privado y consolidando su exclusión de lo público, a pesar de que la experiencia histórica demuestra que ellas han desdibujado estas fronteras, apropiándose de los espacios públicos que se les habían negado (Soto, 2009).

Como ya se ha mencionado, los roles de género han desempeñado, a lo largo de la historia, un papel fundamental en la construcción del espacio, pues la experiencia de las mujeres, tradicionalmente ligada a la exclusión del ámbito productivo y remunerado, las ha privado del poder y del prestigio necesarios para participar en la toma de decisiones sobre la gestión de la

ciudad. Como recoge Velázquez (2006), “excluidas del poder, minusvaloradas durante siglos, relegadas al hogar o al convento, las mujeres desde muy pronto caracterizan su presencia en la ciudad con un planteamiento muy crítico sobre su funcionamiento” (pág. 185).

En la actualidad, es posible observar que muchas de las ciudades están construidas de acuerdo con los requisitos y propósitos de los procesos productivos y las actividades remuneradas. La zonificación de funciones (comercio, residencia, oficinas e industrias, entre otras) surge, en gran parte, por pensar la sociedad dividida en ámbitos separados —productivo y reproductivo—, en los que hombres y mujeres tienen roles estereotipados. Los recorridos de transporte se diseñan de acuerdo con esta visión del urbanismo y se vinculan con la mayor rentabilidad de la producción. Por tanto, los hombres que tienen un trabajo remunerado van de la casa al trabajo, y los trayectos de las mujeres, en tanto responsables de las tareas domésticas y de cuidado, y, de esa forma, ligadas al espacio del hogar, no son considerados relevantes, pese a que las mismas tareas que se les asignan les exigen múltiples traslados.

Tal esquema, sin embargo, carece de sentido, puesto que no se debe analizar la producción sin pensar en la reproducción, y viceversa. Las tareas reproductivas crean las condiciones necesarias para que puedan llevarse a cabo las tareas productivas. Al respecto, Carmen Gregorio (2011) propone que, desde el pensamiento feminista, es vital superar la dicotomía entre producción y reproducción. Esto supone objetar una concepción de la vida social —androcéntrica, legitimada y naturalizada—, que ha invisibilizado el trabajo doméstico de las mujeres, alejándolo de los parámetros del mercado. Sin embargo, sin la reproducción social es imposible la producción material.

Ante este escenario, ¿cuáles son los desafíos para construir una ciudad inclusiva?

Uno de los retos centrales es valorizar el ámbito de la reproducción y relacionar el espacio privado con el espacio público. Ello puede hacerse, por ejemplo, a través de la creación de un tejido urbano más diverso y denso, que integre a los diferentes sectores de la ciudad, con servicios, equipamientos, infraestructura y medios de transporte que respondan a las distintas demandas de los habitantes, y que no solo considere a los trabajadores remunerados y “productivos”. Como explica Montaner (2011), es vital superar el esquema de ciudad/espacio público/producción y hogar/espacio privado/reproducción, pues son esferas estrechamente relacionadas.

Como ya se ha dicho, dar valor al trabajo reproductivo no remunerado, por su importancia para garantizar el bienestar de la sociedad en su conjunto, es esencial. Estimar las labores reproductivas permite comprender que tales obligaciones dan lugar a experiencias, percepciones y posiciones diferentes respecto de cómo habitamos el espacio y el tiempo en la ciudad.

3. Valorización de la vida cotidiana: el espacio del cuidado en la ciudad

Abordar desde el urbanismo la gestión de la vida cotidiana y las tareas de cuidado, junto con las demandas vinculadas al trabajo remunerado, permite obtener una perspectiva más integral de los procesos y la dinámica de la ciudad y de las demandas de sus habitantes, que son tan diversos. Posibilita considerar las necesidades de la vida diaria de la mayoría de las mujeres en relación con la planificación urbana en sus diferentes escalas: desde las grandes intervenciones a nivel central hasta los barrios o conjuntos de viviendas situados en la periferia.

El cuidado —las tareas de cuidado— y la autonomía de las mujeres son nociones fundamentales en un urbanismo con perspectiva de género. Identificar sus vínculos permite hacer distinciones más cualitativas acerca del funcionamiento de los espacios de la ciudad. Ello se relaciona, por ejemplo, con los efectos que tienen las grandes distancias entre la vivienda y los lugares de empleo o de estudio en el uso del tiempo de hombres y mujeres, y con la forma en que la disponibilidad de cobertura y compatibilidad de los horarios de los diversos servicios urbanos incide en la organización del ciclo de tareas para el cuidado de las personas dependientes.

Ante una realidad demográfica y urbana que presenta grandes desafíos, es preciso incorporar la dimensión territorial a las propuestas de políticas públicas en relación con el cuidado de la población dependiente y las demandas de autonomía económica de las mujeres. Al considerar la segregación social y espacial existente en las ciudades de la región, el abordaje de la planificación de los servicios de cuidado desde una visión territorial incluye identificar prioridades de localización en el territorio y programas orientados a compatibilizar los tiempos domésticos familiares y los tiempos laborales remunerados, favoreciendo la calidad de vida de mujeres y hombres y ampliando las opciones de las mujeres. Las dificultades de acceso y los altos costos de los servicios y del transporte, a los que en muchos casos se suman altos índices de violencia y de percepción de inseguridad, agregan una carga desproporcionada a las personas responsables del cuidado, principalmente las mujeres (Tacolí, 2012, pág. 5).

Pensar en una ciudad que acoge las tareas de la reproducción de la vida cotidiana, que facilita el cuidado y la promoción de la autonomía de las personas dependientes, y que permite conciliar las diferentes esferas de la vida privada y pública de hombres y mujeres, implica superar visiones que la jerarquizan y segregan; supone “domesticar todos los espacios, o hacer domésticos todos los espacios que usamos y vivimos” (Bofill, 2006, pág. 211).

De igual forma, el reconocimiento de la existencia de distintos tipos de familias, así como de los múltiples roles que desempeñan las mujeres en

la vida diaria —y que también podrían desempeñar otros miembros de la familia—, debería conducir a una reformulación en los criterios del diseño de la vivienda y su entorno, lo que podría permitir, por ejemplo, una distribución más equilibrada del trabajo doméstico y de cuidado de la infancia entre los diferentes integrantes de la familia (Saborido, 2000).

Desde esta perspectiva, una ciudad que promueve la inclusión no es solo una ciudad facilitadora de las tareas de cuidado y del ejercicio del trabajo remunerado, sino que, de igual forma, facilita la autonomía de las personas dependientes y permite conciliar las diferentes esferas de la vida privada y pública.

En relación con el fomento de la autonomía en el uso y disfrute de la ciudad por parte de la infancia, como una necesidad de avanzar hacia nuevas formas de cuidado, con el proyecto “La ciudad de los niños”, implementado en Italia en 1991, se trató de planificar distintos espacios urbanos para aumentar la seguridad en determinadas zonas de las ciudades, de manera que niños y niñas ganaran en autonomía y pudieran ir solos a la escuela. Entre las iniciativas propuestas se incluyó la generación de alianzas entre los niños y las niñas del lugar y distintas personas y agrupaciones que están en la calle en determinadas zonas de la ciudad —policía municipal, comerciantes y otros—, quienes se comprometieron a resguardar la seguridad de los menores, poniéndose, si fuere necesario, a su disposición¹².

Proponer que los niños y las niñas sean acompañados por la comunidad cuando circulen por la ciudad significa avanzar, aunque de manera gradual, en la negociación de la relación de poder y de fuerza entre el automóvil y el ciudadano, y sobre todo con las personas de menor edad. Por tanto, cambiarían muchas condiciones de la vida cotidiana y de la misma ciudad.

Una ciudad que reconozca, valore y acoja las labores de cuidado debe proporcionar el soporte espacial y físico necesario para realizarlas, y el apoyo que se materializa en equipamientos y espacios y servicios públicos. Ello también implica un modelo urbano que, a través de un tejido de barrios conectados por redes de circulación de transporte público, provea una mixtura de funciones: vivienda, equipamientos, servicios, comercio y demás. La composición de diversos usos y la multifuncionalidad de los espacios crean una ciudad de distancias cortas. En este sentido, un modelo de ciudad compacta, relativamente densa, de distancias cortas y proximidad es el que mejor respondería a las necesidades de cuidado (Sánchez de Madariaga, 2009).

A nivel del barrio o de los conjuntos de viviendas, la creación de espacios intermedios, en tanto contenedores de vida social y vida comunitaria,

¹² Véase Tonucci (2015). En la base de esta iniciativa está la percepción de que la degradación de las ciudades se ha producido, en gran parte, por la decisión de priorizar las necesidades de los ciudadanos adultos, hombres y trabajadores, en la gestión económica y administrativa de las urbes.

puede favorecer el sentido de pertenencia y la seguridad, y servir de apoyo en el cuidado de personas dependientes. El barrio es el lugar más cercano y común de lo público para los habitantes de la ciudad, y, en particular para los habitantes de bajos ingresos, es el espacio de encuentro cotidiano. En muchos casos, es allí donde los residentes perciben lo que acontece a su alrededor, se protegen y ayudan. “Los niños, niñas y jóvenes juegan y crecen en una comunidad más amplia que la familia. Como utopía, el barrio puede ser el lugar donde se comparte lo cotidiano de manera colectiva” (Segovia y Oviedo, 2000, pág. 61).

El barrio es también el territorio en que la mujer permanece y, por lo tanto, constituye su principal referencia espacial con relación a la vida social en la ciudad. En consecuencia, el espacio público del barrio puede ser un factor que colabore para satisfacer las necesidades de pertenencia, identidad y sociabilidad femenina, más allá de la esfera de lo privado (Segovia, 1996).

En términos espaciales, la conformación del territorio del barrio, la localización de las viviendas y la orientación que tengan sus frentes y jardines delanteros son los elementos que facilitan y gradúan el contacto entre el interior de la casa y el exterior: el espacio público. En ese territorio intermedio que es el barrio —límite entre el interior y el exterior de la casa—, el espacio, con independencia de la definición legal, adquiere un carácter semiprivado o semipúblico. Es un espacio que acoge, permite soslayar los prejuicios respecto de lo público y evita los riesgos o inseguridades que implica apartarse de la casa. En él, los niños y las niñas pueden jugar cerca de las viviendas, lo que permite que quienes los cuidan puedan observarlos a través de las ventanas o puertas abiertas. En esta línea, Rico (1996) plantea la importancia de incentivar la construcción de viviendas o grupos de viviendas multifamiliares, con espacios compartidos y protegidos para el uso de la infancia y personas dependientes, en lugar de viviendas pequeñas separadas entre sí, que imponen un manejo individual de todas las tareas asociadas a la reproducción.

Lo expuesto, que recoge la noción de que el tiempo está íntimamente ligado a las distancias, los medios y las condiciones para recorrerlas, es especialmente relevante en las ciudades. La conformación del espacio público y las condiciones de acceso a los servicios urbanos y al trabajo o el estudio son factores clave en la vida de todos los residentes de las ciudades, y aún más en la vida de las mujeres.

En síntesis, el cuidado y sus relaciones con la autonomía de las mujeres, en sus diferentes escalas, requiere de una organización social diferente y una nueva estructura urbana, en la cual las mujeres puedan hacer un uso del tiempo y del espacio distinto del que les impone la ciudad actual.

Bibliografía

- Aguirre, R. (2010), “Los cuidados entran en la agenda pública”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 27, Montevideo, Universidad de la República, diciembre [en línea] <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodesociologia/wp-content/uploads/sites/3/2013/archivos/RevCienSoc27-.pdf>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá/AECID (Alcaldía Mayor de Bogotá/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2011), *Una ciudad al alcance de las mujeres: herramientas para incorporar el género en el ordenamiento territorial. El caso de Bogotá*, Bogotá, septiembre.
- Batthyány, K. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”, *serie Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Bofill, A. (2012), “Hacia modelos alternativos de ciudad compatibles con una sociedad inclusiva”, *Estudios urbanos, género y feminismo: teoría y experiencias*, B. Gutiérrez y A. Ciocchetto (coords.), Barcelona, Col·lectiu Punt 6 [en línea] https://urbesforall.files.wordpress.com/2014/03/collectiupunt6_estudios-urbanos-genero-y-feminismo.pdf.
- (2006), “Vivienda y espacio comunitario”, *Urbanismo y género: una visión necesaria para todos*, Barcelona, Diputación de Barcelona, junio [en línea] <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/36241.pdf>.
- (1998), “De la ciudad actual a la ciudad habitable”, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Mujeres en la Arquitectura, Madrid, Universidad de Alcalá, 6 a 10 de julio.
- Bonino, M. y N. Bidegain (2011), *Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)/Comisión Interdepartamental de Género (CIG), julio [en línea] http://www.ciedur.org.uy/actividad.php?id_seminario=61.
- Borja, J. (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2016), “Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa. América Latina-Revisión 2016” [en línea] <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Montevideo, marzo.
- (2017b), *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3), Santiago.
- (2017c), “Panorama Social de América Latina 2016. Documento informativo”, Santiago [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/1/S1700178_es.pdf.
- (2017d), “Mujeres: las más perjudicadas por el desempleo”, *Nota para la Igualdad*, N° 22, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, marzo [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/ndeg22_desempleo_esp.pdf.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.

- ____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- ____(2016c), "Territorio e igualdad. Planificación del desarrollo con perspectiva de género", *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- ____(2016d), *Panorama Social de América Latina 2015*, (LC/G.2691-P), Santiago.
- ____(2016e), "América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común", *Documentos de Proyectos* (LC/W.716), Santiago, octubre.
- ____(2016f), "Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres", *Nota para la Igualdad*, N° 18, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, marzo [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_18_brechas_salarios.pdf.
- ____(2015), "A 20 años de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing", *Nota para la Igualdad*, N° 16, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, marzo [en línea] http://oig.cepal.org/sites/default/files/notaigualdad_16.pdf.
- ____(2014), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- ____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
- ____(2007), *Consenso de Quito*, Quito, Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 9 de agosto [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>.
- Costes, L. (2011), "Del 'derecho a la ciudad' de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna", *Urban*, N° NS02, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid (UPM), septiembre [en línea] <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1495/1990>.
- ____(2010), "Le droit à la ville de Henri Lefebvre: quel héritage politique et scientifique?" *Espaces et Sociétés*, N° 140-141, Toulouse, Éditions érès [en línea] <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2010-1-page-177.htm>.
- Davis, M. (2001), *Control urbano: la ecología del miedo*, Barcelona, Virus Editorial.
- Durán, M. Á. (2012), "La investigación sobre el uso del tiempo", documento preparado para la Décima Reunión Internacional de Expertas y Expertos en Encuestas de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado, Ciudad de México, 11 y 12 de octubre [en línea] <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/utiempo/2012/AngelasDuran.pdf>.
- ____(2008), *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*, Santiago, Ediciones SUR.
- ____(2002), *Los costes invisibles de la enfermedad*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Durán, M. Á. y J. Rogero (2009), "La investigación sobre el uso del tiempo", *Cuadernos Metodológicos*, N° 44, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), diciembre.
- Fainstein, S. y L. Servon (eds.) (2005), *Gender and Planning: A Reader*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Falú, A. (2016), "La omisión de género en el pensamiento de las ciudades", *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a Hábitat III*, J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), Buenos Aires, Editorial Café de las Ciudades.
- ____(2009), "Violencias y discriminaciones en las ciudades", *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, Santiago, Ediciones SUR, agosto.
- ____(ed.) (2002), *Ciudades para varones y mujeres: herramientas para la acción*, Córdoba, Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (CISCOSA) [en línea] http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_31.pdf.

- Falú, A., P. Morey y L. Rainero (2002), "Uso del tiempo y del espacio: asimetrías de género y de clase", *Ciudad y vida cotidiana: asimetrías en el uso del tiempo y del espacio*, Córdoba, Red Mujer y Hábitat de América Latina.
- García, M. (2002), "Ciudad y género", Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) [en línea] http://www.ub.edu/multigen/donapla/lourdes_garcia.pdf.
- Gascón, S. (2010) "Ciudades amigables con las personas mayores: el caso de la ciudad de La Plata", ponencia realizada en el Seminario Internacional del MERCOSUR Ampliado sobre Buenas Prácticas en Políticas Gerontológicas, Buenos Aires, 16 a 18 de junio [en línea] <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/3/40183/silviagascon.pdf>.
- Gregorio, C. (2011), "Trabajo y género a la luz de la crítica feminista en antropología social: acercamientos etnográficos", *Cuerpos políticos y agencia: reflexiones feministas sobre cuerpo, trabajo y colonialidad*, C. Villalba y N. Álvarez (coords.), Granada, Universidad de Granada.
- Harvey, D. (2008), "El derecho a la ciudad", *New Left Review*, N° 53, Londres, septiembre-octubre.
- Hayden, D. (1984), *Redesigning the American Dream: The Future of Housing, Work, and Family Life*, Nueva York, W.W. Norton.
- ____ (2005), "What would a nonsexist city be like? Speculations on housing, urban design, and human work", *Gender and Planning: A Reader*, S. Fainstein y L. Servon (eds.), New Brunswick, Rutgers University Press.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2015), "Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo: ENUT 2015", Santiago [en línea] <http://www.ine.cl/estadisticas/menu-sociales/enut>.
- Jacobs, J. (2011), *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing, abril.
- Lefebvre, H. (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ediciones Península.
- Magro, T. y Z. Muxí (2012), "Las mujeres constructoras de ciudad desde los movimientos sociales urbanos", *Archivo crítico modelo Barcelona, 1973-2004*, J. Montaner, F. Álvarez y Z. Muxí (eds.), Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona/Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) [en línea] http://fundacion.arquia.es/files/public/media/ldRvollT6wOReeX4yM2e2hs8Sw/MjlyODg/MA/f_pdf.pdf.
- Massolo, A. (1994), "Introducción. Política y mujeres: una peculiar relación", *Los medios y los modos: participación política y acción colectiva de las mujeres*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- ____ (comp.) (1992), *Mujeres y ciudades: participación social, vivienda y vida cotidiana*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- McDowell, L. (2000), *Género, identidad, y lugar: un estudio de las geografías feministas*, Madrid, Ediciones Cátedra [en línea] <http://bit.ly/2j7Jhd7>.
- MISP/INE (Ministerio del Interior y Seguridad Pública/Instituto Nacional de Estadísticas) (2013), Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2013, Santiago [en línea] <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2013>.
- Montaner, J. (2011). "El derecho al espacio público: principios y ejemplos", *serie Derechos Humanos Emergentes 7: el derecho a la ciudad*, Barcelona, Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC), octubre.
- Muxí, Z. (2006), "Ciudad próxima: urbanismo sin género", *Café de las Ciudades*, vol. 5, N° 49, noviembre [en línea] http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_49_1.htm.

- Naciones Unidas (2015), "World urbanization prospects: the 2015 revision. Key findings & advance tables", *Working Paper*, N° ESA/P/WP.241, Nueva York.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo (2012), *Panorama Laboral 2012: América Latina y el Caribe*, Lima.
- Pérez, J. (2000), "La feminización de la vejez", Barcelona, Centro de Estudios Demográficos [en línea] <http://sociales.cchs.csic.es/jperez/PDFs/ArtiLamujer.pdf>.
- Pérez, L. (2016), "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México", *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Pérez, P. (2013), "Reformulando la noción de 'derecho a la ciudad' desde una perspectiva feminista", *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, vol. 5, Salamanca, Asociación Contubernio, [en línea] <http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/67>.
- Rainero, L. (2009), "Ciudad, espacio público e inseguridad. Aportes para el debate desde una perspectiva feminista", *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, Ana Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR, agosto.
- _____(2002), "Herramientas para incorporar el enfoque de género en la planificación territorial", *Ciudades para varones y mujeres: herramientas para la acción*, A. Falú (ed.), Córdoba, Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA) [en línea] http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_31.pdf.
- Rico, M. (1996) "Asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: una mirada desde la perspectiva de género y desarrollo", *Asentamientos humanos, pobreza y género: América Latina hacia Hábitat II*, E. Ducci, V. Fernández y M. Saborido (comps.), Santiago, Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)/Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)/Programa de Gestión Urbana (PGU).
- Rossel, C. (2016), "Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas", *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Rozas, P. y L. Salazar (2015), "Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Saborido, M. (2000), "Ciudad y relaciones de género", documento preparado para la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 8 a 10 de febrero [en línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4965/ddr5e.pdf>.
- Sánchez de Madariaga, I. (2009), "Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: ciudades, género y dependencia", *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, N° 161-162, Madrid, Ministerio de Fomento.
- _____(2004), *Urbanismo con perspectiva de género*, Sevilla, Fondo Social Europeo/Junta de Andalucía/Instituto Andaluz de la Mujer.
- Sánchez de Madariaga, I., M. Bruquetas y J. Ruiz (2004), *Ciudades para las personas. Género y urbanismo: estado de la cuestión*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Sandercock, L. (ed.) (1998), *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*, Berkeley/ Los Angeles, University of California Press.
- Segovia, O. (2016), "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)", *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

- ____ (2009), "Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público", *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, Ana Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR, agosto.
- ____ (2007), "Espacios públicos urbanos y construcción social: una relación de correspondencia", *Espacios públicos y construcción social: hacia un ejercicio de ciudadanía*, Santiago, Ediciones SUR.
- ____ (2005), "Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social?", *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*, A. Rodríguez y A. Sgranyes (eds.), Santiago, Ediciones SUR.
- ____ (1996), "La mujer habitante: uso, comportamiento y significados en el espacio público", *Asentamientos humanos, pobreza y género: América Latina hacia Hábitat II*, E. Ducci, V. Fernández y M. Saborido (comps.), Santiago, Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)/Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)/Programa de Gestión Urbana (PGU).
- ____ (1992), "Espacio y género", *Proposiciones*, vol. 21, Santiago, Ediciones SUR, diciembre.
- Segovia, O. y E. Oviedo (2000), "Espacios públicos en la ciudad y el barrio", *Espacio público, participación y ciudadanía*, O. Segovia y G. Dascal (eds.), Santiago, Ediciones SUR, noviembre.
- Segura, I. (1995), *Guía de mujeres de Barcelona*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- Soto, P. (2009), "Lo público y lo privado en la ciudad", *Casa del Tiempo*, vol. 2, N° 17, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), marzo.
- Spain, D. (2002), *How Women Saved the City*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Tacoli, C. (2012), "Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city", *Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper*, N° 7, Nueva York, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), marzo.
- Tonucci, F. (2015), *La ciudad de los niños*, Barcelona, Editorial GRAÓ.
- Valle, T. (1997), *Andamios para una nueva ciudad: lecturas desde la antropología*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- ____ (coord.) (1985), *Mujer vasca: imagen y realidad*, Barcelona, Anthropos, abril.
- Vargas, V. (2011), "Las mujeres y la democracia de proximidad", Montevideo, Articulación Feminista Mercosur (AFM), 9 de agosto [en línea] <http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/foro-social-mundial-2006/72-las-mujeres-y-la-democracia-de-proximidad>.
- ____ (2006), "Las mujeres y la democracia de proximidad: algunas pistas", documento presentado en el Sexto Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa, Caracas, 23 y 24 de enero [en línea] <http://historico.juridicas.unam.mx/inst/evacad/Eventos/2012/0302/doc/20120824-8.pdf>.
- Velázquez, I. (2006), "Una mirada atrás: mujeres en el urbanismo y en la construcción de la ciudad", *Urbanismo y género: una visión necesaria para todos*, Barcelona, Diputación de Barcelona, junio [en línea] <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/36241.pdf>.
- Zanotta, L. (2009), "Sin violencia hacia las mujeres, ¿serían seguras las ciudades para todas y todos?", *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, A. Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR, agosto.
- SUR [<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=902>].

Capítulo II

Urbanización e igualdad: dos dimensiones clave para el desarrollo sostenible de América Latina

*Antonio Prado*¹
*Vera Kiss*²

La urbanización y el reto de enfrentar la desigualdad son dos aspectos fundamentales para el desarrollo de América Latina y el Caribe, una región que continúa caracterizándose por presentar altos niveles de desigualdad y en la cual, en el entorno económico y político actual, los logros alcanzados en la última década en materia de reducción de la pobreza y avance hacia el cierre de las brechas económicas y sociales se encuentran amenazados (CEPAL, 2016b). Las ciudades de la región muestran grandes inequidades, entre ellas, la segregación socioeconómica y las brechas de acceso a vivienda y a servicios urbanos de calidad. Como respuesta a este contexto, y con la incidencia de las demandas de distintos movimientos sociales, desde hace varios años en muchos países de la región se ha manifestado el impulso por el derecho a la ciudad. En este aspecto se destacan el Brasil, Colombia, el Ecuador y México, que buscan reivindicar el uso más inclusivo y el control más democrático de la ciudad.

El derecho a la ciudad se basa en experiencias con procesos de participación ciudadana y en el desarrollo de normas legales para fomentar

¹ Ex-Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

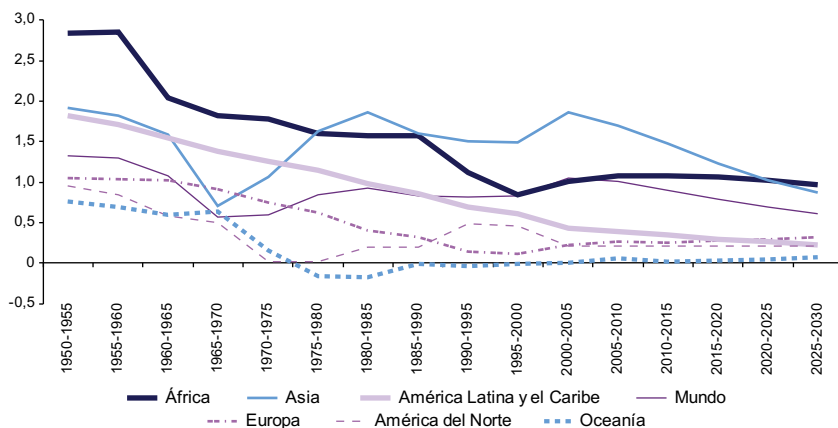
² Oficial Asociada de Asuntos Económicos de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL.

ciudades más igualitarias, al reconocer la función social de la propiedad y la ciudad como bien público. Los avances de la región en el fomento del derecho a la ciudad son una valiosa contribución a la discusión global sobre la urbanización sostenible, al poner la inclusión, la participación y el acceso a los espacios urbanos en el centro del debate sobre las ciudades. Sin embargo, se debe reconocer que persisten grandes desafíos para lograr ciudades más igualitarias: por una parte, aún existen barreras para la aplicación de los instrumentos de inclusión urbana, y, por la otra, los patrones de desarrollo y consumo en las ciudades mantienen un sesgo hacia la desigualdad.

Las ciudades son un espacio clave para promover un modelo de desarrollo más igualitario para la región, puesto que, como resultado de un rápido proceso de transición urbana en el siglo XX, América Latina y el Caribe se caracteriza por ser la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Mientras que, en promedio, el 54% de la población mundial vive en zonas urbanas, casi un 80% de los latinoamericanos y caribeños viven en ciudades, y esta cifra llega al 83% en América del Sur (Naciones Unidas, 2015b). La región también se diferencia de otras partes del mundo en desarrollo por el hecho de que la tasa de variación del porcentaje de cambio de la población que vive en ciudades es considerablemente más baja (un 0,34% entre 2010 y 2015, en comparación con el promedio mundial del 0,9%) y más cercana a la observada en Europa o América del Norte (véase el gráfico II.1). En este sentido, se puede constatar que América Latina y el Caribe es una región fundamentalmente urbana, donde se observa una fase de urbanización consolidada y el crecimiento de las ciudades no depende sobre todo de la rápida transición rural-urbana, sino que el aumento poblacional natural de las ciudades cobra cada vez más importancia.

La población urbana total está aumentando de manera notoria. Según las estimaciones actuales, en 2030, más de 92 millones de personas se habrán sumado a la vida en las ciudades a nivel regional (Naciones Unidas, 2015b). Sin embargo, gran parte de este aumento se debe al crecimiento vegetativo de la población establecida en áreas urbanas. En virtud de estas dinámicas demográficas, la principal preocupación de las políticas públicas y las intervenciones urbanas ya no es el esfuerzo para acomodar las presiones de la migración rural-urbana, sino encontrar soluciones para mejorar la calidad de vida, cerrar las brechas de desigualdad y abordar la degradación ambiental, en un contexto de formas urbanas establecidas y con una infraestructura que incide en el trayecto de la sostenibilidad a largo plazo. También es importante mitigar el riesgo de nuevas expresiones de desigualdad, discriminación y segregación sobre la base de diferencias culturales, producto del aumento de las migraciones fronterizas e internacionales-intrarregionales (los migrantes intrarregionales aumentaron un 32% entre 2000 y 2010) (Martínez y Orrego, 2016).

Gráfico II.1
Población urbana: tasa de variación anual promedio, 1950-2030
 (En porcentajes)



Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 2015.

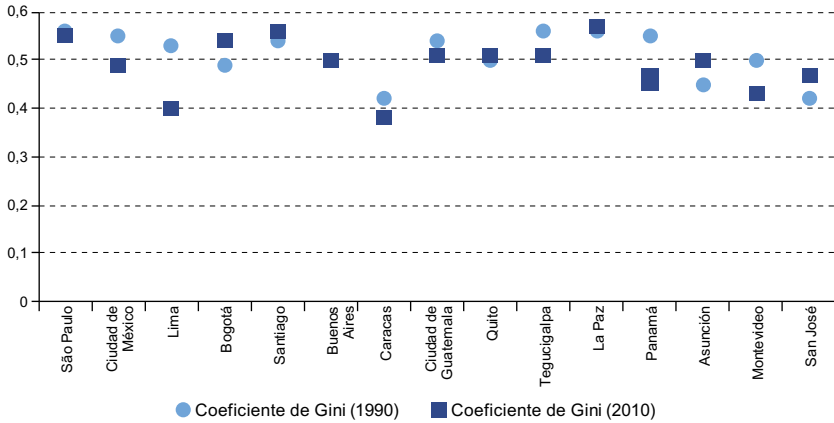
Al mismo tiempo, la primacía urbana en América Latina y el Caribe también implica que muchos temas de desarrollo nacional se abordan desde contextos urbanos, destacando las ciudades como espacios fundamentales de políticas y programas públicos, y enfatizando los efectos que las propias intervenciones urbanas tienen en el desarrollo.

La desigualdad sobresale entre los desafíos fundamentales del desarrollo de América Latina y el Caribe, en particular si se considera el contexto de heterogeneidad estructural como rasgo histórico de las economías y sociedades de la región, es decir, la persistencia de una estructura productiva caracterizada por una escasa absorción tecnológica y por altos niveles de ocupación laboral en actividades de baja productividad, lo que genera estructuras de poder político y social que tienden a reproducir la desigualdad (CEPAL, 2016b). La desigualdad no solo se expresa en las ciudades en términos de los ingresos y la calidad de vida de sus residentes, sino también físicamente, en la segregación residencial socioeconómica, las estructuras espaciales y las grandes brechas de calidad urbanística y de acceso a servicios, vivienda y hábitat.

La desigualdad de ingresos caracteriza las ciudades de la región, en muchos casos de forma persistente en las últimas décadas (véase el gráfico II.2). En este período, la desigualdad se ha vuelto un fenómeno cada vez más urbano que rural. En la década de 1990, los índices de concentración del ingreso en las zonas urbanas y rurales eran muy parecidos en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, datos más recientes (alrededor de 2010) indican que las desigualdades de ingresos aumentaron más en las áreas

urbanas que en las zonas rurales, en especial en el Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y la República Dominicana. Los casos de Chile y Colombia son particularmente extremos, dado que a principios de los años noventa se observa una mayor desigualdad en áreas rurales, mientras que en la década de 2010 son las ciudades las que muestran brechas de ingresos más grandes (ONU-Hábitat/CAF, 2014, pág. 53).

Gráfico II.2
América Latina (15 ciudades): desigualdad de ingresos
(coeficiente de Gini), 1990-2010



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina (ONU-Hábitat/CAF), *Construcción de Ciudades más Equitativas: Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina*, Nairobi, marzo de 2014.

Entre las distintas brechas es esencial resaltar la persistencia de altos niveles de empleo en sectores de baja productividad, lo que se relaciona con marcadas disparidades de ingresos y acceso a protección social. Por ello, la creación de empleos formales a través del crecimiento y la diversificación productiva se vuelve un reto fundamental (CEPAL, 2014b). Las economías de aglomeración se asocian con oportunidades para el dinamismo de las economías urbanas, tales como la concentración de bienes públicos y capital, el acceso a mercados, la alta densidad de contactos, las condiciones para la innovación, la reducción de los costos de transacción y las oportunidades de diversificación de las actividades económicas. El economista Edward Glaeser define a esta característica inherente a las aglomeraciones urbanas de impulsar la colaboración humana como el principal motivo de existencia de las ciudades y por lo que se las puede considerar una de las mayores invenciones de la humanidad (Glaeser, 2011).

A pesar de estos beneficios que las áreas urbanas pueden ofrecer para las actividades productivas, diversificadas e intensivas en innovación,

según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un 46,4% de los trabajadores urbanos en América Latina se emplean en sectores de baja productividad. Los altos niveles de actividades de baja productividad en las economías urbanas de la región sugieren que el aumento de la productividad resultante del proceso de urbanización ya se agotó y el desafío ahora es disminuir la heterogeneidad estructural urbana. Además, se constatan niveles más altos de empleo de baja productividad entre las mujeres que entre los hombres que residen en áreas urbanas (un 50,1% frente a un 43,4%) (CEPAL, 2016a). La región también mantiene una baja participación en lo que respecta a solicitudes de patentes: apenas un 2% en 2014, igual que en 1990 (en contraste con China, donde esta cifra aumentó del 1% al 35% en el mismo período) (CEPAL, 2016b, pág. 115). Por lo mismo, a pesar de su alto nivel de urbanización, en las ciudades de América Latina y el Caribe persiste el desafío de aprovechar los beneficios que el contexto urbano puede ofrecer para impulsar actividades intensivas en conocimiento e innovación, creando también oportunidades para mejorar la productividad y la calidad del empleo y para eliminar las desigualdades de género.

Las brechas de ingreso y acceso a un empleo formal también repercuten en los patrones espaciales y socioeconómicos de las ciudades, en particular, por el acceso desigual a suelo urbano y vivienda que estos implican. Es importante recordar la relación desfavorable de los precios inmobiliarios y los ingresos en América Latina y el Caribe, que incluso puede llegar a triplicar, en promedio, las cifras que se registran en los Estados Unidos. Además, las tasas de interés hipotecarias en la región son considerablemente más altas que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Blanco, Fretes y Muñoz, 2014)³. En estas condiciones, el mercado formal de viviendas es inaccesible para muchos hogares y faltan incentivos para que el sector privado participe en la provisión de vivienda para los sectores más pobres. En materia de acceso a vivienda, también es importante destacar la persistencia de asentamientos precarios en las ciudades, aunque varios gobiernos de la región han avanzado en la implementación de normas legales e intervenciones —tanto a nivel nacional como local— para abordar el tema mediante la regularización de la tenencia y distintas intervenciones orientadas a formalizar y mejorar la calidad urbanística de los tugurios. No obstante, un 21% de la población urbana de la región vive en esta situación de precariedad, por lo que la informalidad urbana continúa siendo un reto fundamental para la igualdad en las ciudades (CEPAL, 2017b). El acceso precario a servicios básicos en muchos contextos informales también tiene un impacto negativo en el tiempo que en estos hogares se dedica a las tareas domésticas, lo que puede afectar el uso del tiempo, sobre todo de las mujeres (ONU-Hábitat, 2013b).

³ Tasas del 11,4% nominal y del 8,1% real en la región, frente a tasas del 4,3% nominal y del 3,2% real, en promedio, en los países de la OCDE (Rebucci y otros, 2012).

Las dinámicas de acceso a vivienda y suelo urbano también han contribuido a la conformación de ciudades caracterizadas por la segregación residencial socioeconómica, que en muchos casos implica la concentración de niveles de ingresos e indicadores socioeconómicos más bajos en las zonas periféricas (CEPAL, 2014a). En la última década, no obstante, se observan tendencias contradictorias en materia de segregación residencial, dado el fenómeno de diversificación social y el mejoramiento de las condiciones económicas en las zonas periféricas de las ciudades⁴. Parte de este fenómeno se debe a la llegada de población con niveles de ingresos más elevados a estas zonas, en un contexto general de crecimiento poblacional en las zonas periféricas de las ciudades de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2014a)⁵. Sin embargo, vale la pena constatar que, debido a la proliferación de condominios cerrados y al uso de servicios privados, incluidos los servicios educativos (CEPAL, 2014b, pág. 95), esta tendencia no necesariamente conlleva un aumento de la integración social en las periferias.

La adopción de políticas de vivienda sustentadas en el modelo ABC (ahorro, bono y crédito) de hipotecas subsidiadas ha contribuido a la reducción cuantitativa del déficit habitacional y en algunos países ha mejorado el acceso de los grupos más vulnerables. Sin embargo, los incentivos para construir en áreas periféricas, donde el suelo es más barato, también han impulsado el crecimiento urbano periférico y la concentración de grupos de ingresos más bajos en estos contextos (Bonomo, Brain y Simioni, 2015). Por lo tanto, el enfoque político en el subsidio de la compra definitiva de una vivienda ha sido importante en el crecimiento periférico y, con algunas excepciones (como las del Chile y el Uruguay), ha dejado de lado alternativas como las políticas de arriendo o la recuperación de zonas urbanas céntricas para proporcionar viviendas de interés social.

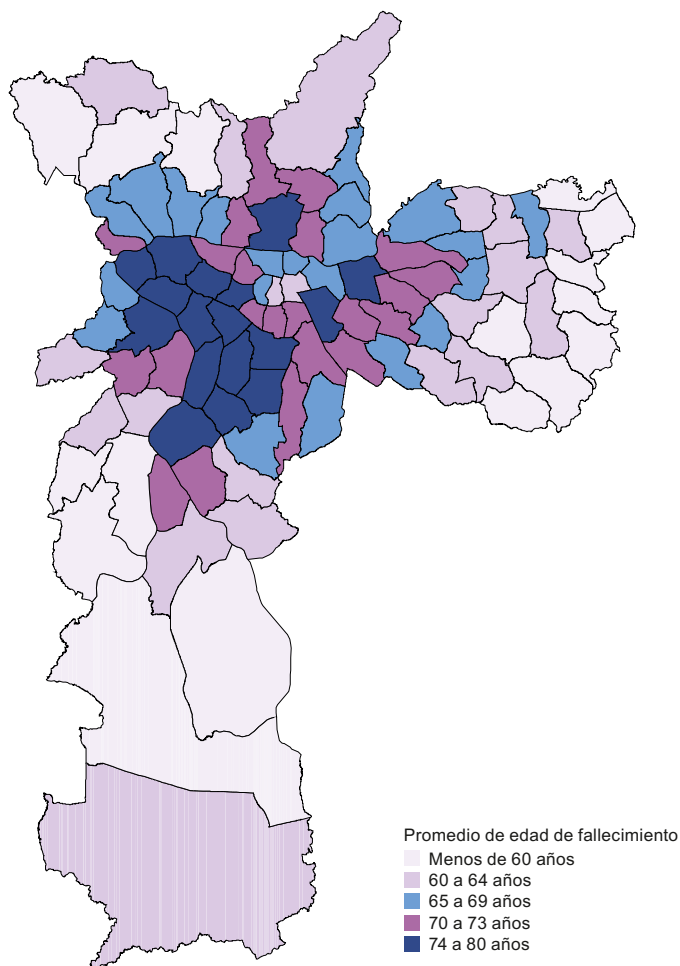
La segregación como una expresión espacial de las desigualdades tiene diversos efectos negativos, entre ellos, el acceso diferenciado a servicios y equipamientos urbanos de calidad, y las grandes distancias de las áreas residenciales respecto de los centros urbanos donde se concentran los empleos y los servicios. Por ejemplo, el mapeo de equipamientos y servicios urbanos e indicadores socioeconómicos (incluidos empleo, salud y violencia) en São Paulo demuestra claramente que los 34 distritos con los peores indicadores se concentran principalmente en zonas periféricas y en ciertas áreas del centro histórico (Red Nuestra São Paulo, 2016, pág. 56). Una expresión importante de las grandes desigualdades en las ciudades es el promedio de edad de fallecimiento de los residentes en cada distrito. En São Paulo se llega a registrar una diferencia de 25,8 años entre los distritos de mayor promedio

⁴ Por ejemplo, la reducción de los índices de segregación en el Brasil se debe, en gran medida, a las mejoras socioeconómicas en las zonas periféricas (CEPAL, 2014a, pág. 224).

⁵ Véanse datos de migración intraurbana del centro y la periferia de las ciudades en CEPAL (2014a, pág. 221).

de edad (Alto de Pinheiros: 79,67 años) y los de menor promedio de edad (Cidade Tiradentes: 53,85 años). La distribución espacial de este indicador da cuenta de un patrón que claramente desfavorece a los ciudadanos que residen en las zonas periféricas de la ciudad. En 17 de los 96 distritos de la ciudad, los residentes fallecen antes de los 60 años, lo que también revela un patrón notable de concentración periférica y da cuenta de las condiciones desiguales de vida entre los diversos distritos de la ciudad (véase el mapa II.1).

Mapa II.1
São Paulo (96 distritos): promedio de edad de fallecimiento,
según lugar de residencia, 2015



Fuente: Red Nuestra São Paulo, sobre la base de Secretaría Municipal de Salud, Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM), São Paulo, 2016 [en línea] http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/epidemiologia_e_informacao/mortalidade/index.php?p=5786.

Es importante hacer notar que, en contextos metropolitanos, el patrón segregativo también puede profundizar las brechas entre los ingresos municipales para financiar los servicios locales. Sin mecanismos adecuados de transferencia de recursos entre municipios, esta situación conlleva el riesgo de la polarización del estándar urbano (CEPAL, 2014a).

A su vez, la forma y el carácter de las ciudades no solo expresan las condiciones económicas, sino también los modos de vivir y las aspiraciones sociales. La búsqueda de exclusividad territorial y el afán por modos segregativos de vida urbana contribuyen a profundizar las desigualdades espaciales. En este contexto, es importante recordar que los índices de segregación residencial socioeconómica son sistemáticamente más altos para los grupos más ricos (CEPAL, 2014a, pág. 226); es decir que la segregación no solo se asocia con la pobreza, sino también con la riqueza. Las formas arquitectónicas y la planificación de los espacios expresan, asimismo, preferencias por modos de convivencia segregada, en gran medida impulsados por la percepción de inseguridad de los espacios públicos (Caldeira, 2000).

En este escenario, surge la tendencia hacia la privatización de los espacios públicos, lo que se expresa en el auge de los centros comerciales y en la producción inmobiliaria de condominios cerrados. A esto se suma la emergencia y expansión de formas de construcción residencial que se caracterizan por grandes distancias entre los edificios (en contraste con las fachadas continuas de las ciudades históricas) y la separación de las construcciones de la calle, con frecuencia por una muralla. Como se demuestra en los estudios empíricos, la actividad peatonal se reduce sistemáticamente en las calles dominadas por murallas, al igual que en las vías caracterizadas por espacios vacíos entre los edificios. Estas mismas formas arquitectónicas se asocian con un menor grado de actividad comercial a nivel de la calle y una mayor percepción de inseguridad (Netto, 2016). Son espacios que se consideran particularmente peligrosos para las mujeres. Según estudios sobre el uso que hombres y mujeres hacen del espacio público en distintos barrios de las ciudades de Bogotá, Rosario (Argentina) y Santiago, la inseguridad es más generalizada entre las mujeres que entre los hombres y se expresa principalmente en el mayor temor a las agresiones de diversa índole hacia ellas y en el miedo que sienten ante el peligro que puedan correr sus hijos e hijas (Mires, 2012). Cuando sienten temor, las mujeres abandonan el espacio público, utilizan las ofertas de la ciudad con menor frecuencia y cambian sus recorridos.

Cabe destacar que el crimen figura como principal preocupación ciudadana en la región, por encima de temas como el empleo o la salud (CAF, 2014). Es en este sentido que las preferencias individuales por los modos de vida segregados y los incentivos de la producción inmobiliaria para satisfacer dichas preferencias se asocian con efectos negativos sobre los espacios públicos,

con lo que se producen y profundizan las ciudades fragmentadas, tanto en términos espaciales como en los modos de convivencia social.

Además de sus efectos económicos y sociales, las desigualdades urbanas en América Latina también plantean desafíos para la sostenibilidad ambiental. La degradación ambiental, la contaminación, el deterioro de la calidad del aire y la contribución de las urbes a las emisiones asociadas al cambio climático, entre otros factores, plantean retos urgentes para las ciudades. Al mismo tiempo, constituyen una oportunidad para generar un gran impulso ambiental, es decir, un paquete de políticas e inversiones coherentes para promover la sostenibilidad ambiental con igualdad, algo que la CEPAL viene planteando como elemento fundamental para la implementación y concreción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El gran impulso ambiental visa la transformación de la estructura productiva con base en la incorporación de progreso tecnológico y los principios de sostenibilidad e igualdad (CEPAL, 2016b). Articular las políticas e inversiones urbanas en torno a este concepto ofrece oportunidades para enfrentar la degradación ambiental urbana y los insostenibles patrones de consumo actuales.

En América Latina, el acceso al consumo privado ha aumentado en las últimas décadas. Entre 2001 y 2010, por ejemplo, el número de automóviles se incrementó de 391 a 471 vehículos por cada 1.000 habitantes en Ciudad de México y de 126 a 163 vehículos por cada 1.000 habitantes en Bogotá (CEPAL, 2014b, pág. 254). Sin embargo, persisten importantes brechas en relación con bienes y servicios públicos de calidad, incluido el transporte público. Los patrones de consumo que se desprenden de este contexto contribuyen, en gran medida, a los efectos ambientales negativos. De hecho, la baja elasticidad-precio de la demanda de gasolina observada en la región (-0,39) en comparación con el promedio de los países de la OCDE (-0,46) sugiere la probable escasez de bienes sustitutos adecuados para el transporte privado (CEPAL, 2014b, pág. 254).

Es importante tener presente que las ciudades que no ofrecen condiciones propicias para la movilidad y la seguridad peatonal —ya sea por favorecer el uso de los automóviles o por promover formas de construcción inmobiliaria que afectan negativamente la circulación peatonal— pueden contribuir a la preferencia por las alternativas motorizadas. Un 38% de las emisiones urbanas de gases de efecto invernadero en la región se originan en la quema de combustibles fósiles para el transporte (frente a un 17% de la industria) (ONU-Hábitat, 2012). Esto también constituye una importante fuente de contaminación atmosférica en una región donde muchas ciudades principales se caracterizan por presentar concentraciones de material particulado mucho más altas de lo que recomiendan las normas de salud internacionales (CEPAL, 2014b). En este sentido, el desarrollo urbano que favorece patrones de consumo privados y no valoriza los bienes y servicios públicos más

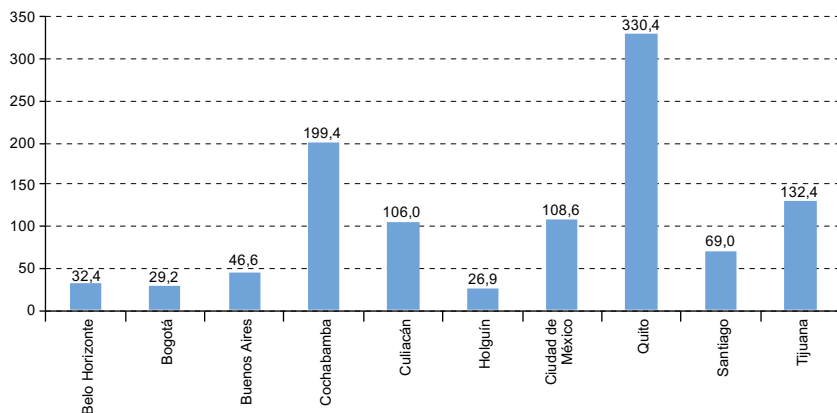
eficientes, ya sea en relación con la modalidad de transporte o la calidad urbanística de las calles y otros espacios públicos, también produce efectos ambientales negativos.

Al considerar los efectos del transporte en las ciudades, hay que recordar que no es solamente la modalidad de transporte la que impacta en el medio ambiente, sino también los patrones de movilidad asociados con la forma urbana y con los tiempos de las personas y sus roles, así como con los horarios de los servicios, tal como se verá en los capítulos que conforman la tercera parte de este libro, sobre movilidad urbana y uso del tiempo. La expansión de las ciudades, la configuración de la densidad urbana y los usos del suelo (mixtos o no), entre otros factores, inciden en la forma en que las personas y los bienes circulan por la ciudad. A esto se suma la localización y distribución de servicios e infraestructuras que inciden en el uso del tiempo para que la población realice las tareas vinculadas con la reproducción de la vida cotidiana y compatibilice el trabajo productivo, reproductivo y de cuidado. La expansión urbana, que en muchos casos coincide con la reducción de la densidad, plantea un desafío global, incluso para América Latina y el Caribe, y tiene notables efectos en el aumento de la movilidad vehicular y, por lo tanto, en las emisiones y la contaminación, además de altos costos económicos y sociales (Litman, 2015).

El consumo de suelo per cápita en América Latina ha bajado del altísimo nivel previo a los años noventa, y desde la década de 2000 registra un aumento más moderado. No obstante, tanto en términos de consumo de suelo per cápita como de extensión urbana total, muchas ciudades principales de la región manifiestan un patrón de expansión, con efectos particularmente fuertes en ciudades como Quito, Tijuana (México), Ciudad de México o Santiago (véase el gráfico II.3).

La expansión urbana, sobre todo si se concreta sin una planificación adecuada de los usos del suelo y la movilidad, aumenta los costos de suministro de servicios e infraestructura. Además, genera efectos ambientales negativos, como el consumo de suelo en áreas naturales y las presiones sobre la biodiversidad y los ecosistemas en el territorio, incluidas las cuencas hídricas de las que dependen las ciudades. La expansión de la cobertura de construcción sin una planificación adecuada también limita la capacidad de las áreas verdes e incide en la regulación de la temperatura en las ciudades y en la capacidad del suelo para absorber el agua de lluvia, lo que genera riesgos tales como islas de calor e inundaciones, con efectos negativos sobre la salud y el bienestar de la población. El contexto del cambio climático y sus efectos (aumento promedio de temperatura, cambio de patrones de precipitación y demás) también resaltan la importancia de la resiliencia urbana y su integración en la forma en que se planifica y desarrolla la ciudad (CEPAL, 2014c).

Gráfico II.3
América Latina (10 ciudades): cambio de la extensión urbana, 1990-2015
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Nueva York, Programa de Expansión Urbana, 2016.

La expansión urbana sin una planificación ni una integración con políticas de movilidad masiva no solo contribuye a la contaminación, a las emisiones de gases y al efecto invernadero, sino que también se asocia con largos tiempos de traslado, lo que incide en la eficiencia de la distribución y la calidad de vida de los ciudadanos. Según las encuestas de uso del tiempo de la CEPAL, el tiempo de traslado total al lugar de empleo en las ciudades capitales es al menos una hora semanal mayor que los promedios nacionales (CEPAL, 2017c).

De acuerdo con los datos de movilidad de 15 ciudades de la región, el tiempo diario que los habitantes de las ciudades invierten en el recorrido es mucho mayor en el caso del transporte colectivo que en el transporte individual motorizado⁶. En algunos casos, como ocurre en Lima, el consumo de tiempo de los viajes colectivos casi llega a triplicar lo que se consume en el transporte individual motorizado, lo que da cuenta de la existencia de brechas considerables en el consumo de tiempo diario según la modalidad de transporte a la que se accede (CAF, 2009).

En el contexto de ciudades segregadas, con grandes diferencias espaciales entre los grupos con distintos niveles de ingresos, el hecho de que la vivienda accesible —incluida la vivienda subsidiada en áreas monofuncionales— muchas veces se ubique en zonas alejadas de los centros, también aumenta la

⁶ Las 15 ciudades son: Belo Horizonte, Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, Curitiba, Guadalajara, León, Lima, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, San José, Santiago y São Paulo.

probabilidad de que los tiempos largos de traslado afecten de forma desigual a las personas con menos recursos. El análisis de la ronda de datos censales de la década de 2000 revela que, en el caso de Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago y São Paulo, las comunas con ingresos más bajos tienden a registrar índices superiores de salida de trabajadores, cuya causa más probable es la concentración de empleos en las zonas de mayores ingresos, que se ubican distantes de los municipios más pobres (Rodríguez, 2008). De igual modo, en las áreas metropolitanas del Brasil se observa una relación directa entre los ingresos y la duración del tiempo de traslado al trabajo: cuanto menor es el ingreso, mayor es el tiempo de desplazamiento, y este indicador incluso ha aumentado en el período 1992-2012 (IPEA, 2016). Los tiempos largos de traslado tienen un impacto negativo en la calidad de vida y el gasto individual en movilidad, y pueden incidir en el acceso diferenciado a sitios y oportunidades de empleo. Asimismo, pueden profundizar las brechas de género con respecto al acceso al empleo, puesto que la elección de un trabajo también depende de las demandas de tiempo de los hogares, por lo que el tiempo dedicado a largos desplazamientos puede limitar las oportunidades laborales de las mujeres.

En este sentido, es importante observar los vínculos entre la desigualdad, la forma urbana, el uso del suelo y los efectos ambientales, que cada vez cobran más importancia en el contexto del cambio climático. Por lo tanto, planificar ciudades sostenibles implica abordar los vínculos entre la forma urbana, el uso sostenible de los recursos y la inclusión social, no solo desde la perspectiva de los empleos urbanos, sino también de la movilidad, las políticas de vivienda y la calidad de servicios accesibles, en particular los servicios de cuidado. Es en este sentido que lograr ciudades más igualitarias y equitativas forma parte integral del proceso de alcanzar la sostenibilidad ambiental. En las iniciativas orientadas a lograr ciudades más eficientes e igualitarias no se debe ignorar que los hombres y las mujeres tienen diferencias con respecto al acceso a los bienes y servicios urbanos, derivadas de los distintos roles que desempeñan en la sociedad y de su desigual inserción socioeconómica en las ciudades. Así, se debe tener en cuenta que existen diferencias de género en los patrones de movilidad en la ciudad y en el uso de los espacios públicos que pueden incentivar la integración y la autonomía, o, por el contrario, limitar el ejercicio del derecho a la ciudad y a la libertad de las mujeres. En el proceso de planificación y toma de decisiones para promover ciudades más igualitarias debe reconocerse e integrarse la perspectiva de género. Desde este enfoque, el concepto de género debe estar presente en todo el ciclo del proceso de planificación como un eje transversal, y es necesario proponerse equiparar las desigualdades, procurando aminorar las brechas entre hombres

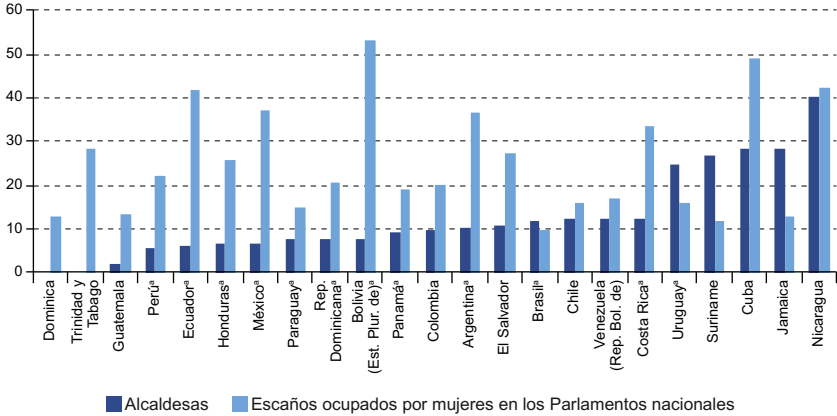
y mujeres. La planificación con perspectiva de género contribuye a proponer acciones que permitan satisfacer las necesidades de mujeres y hombres (CEPAL, 2016c).

En algunos países, las políticas de vivienda han integrado la perspectiva de igualdad de género y derechos de las mujeres con respecto al acceso y la seguridad de tenencia de la vivienda, por ejemplo, al adoptar políticas para otorgar los títulos de propiedad a las mujeres y al favorecer el acceso de hogares monoparentales con presencia de la madre o donde una mujer es la principal aportante de ingresos (cuya incidencia aumentó considerablemente en algunos países de la región). La denominada “jefatura femenina de los hogares” se incrementó del 23% al 35,9% de los hogares urbanos de la región entre 1990 y 2014, con un crecimiento muy marcado en el Brasil y los países del Cono Sur (CEPAL, 2016d). El programa brasileño “Mi Casa, Mi Vida” (*Minha Casa, Minha Vida*) es un claro ejemplo de una política con integración de la perspectiva de género. En virtud de este programa, en caso de divorcio, la mujer conserva los títulos de propiedad del hogar, sin que existan diferencias entre los matrimonios legales y las uniones libres estables. Además, en la primera fase del programa, el 80% de los contratos de vivienda han sido otorgados a hogares encabezados por mujeres (ONU-Hábitat, 2013a, pág. 97).

No obstante, los avances en las políticas de vivienda no necesariamente implican que la igualdad de género esté integrada en los planes urbanos de forma que se reconozcan los diferentes usos y necesidades de hombres y mujeres en el espacio urbano. Si bien se han visto avances relevantes, la tenencia de la vivienda no garantiza el acceso a los servicios de buena calidad que los hogares necesitan, entre ellos, los servicios de cuidado próximos al hogar.

En lo que concierne a la toma de decisiones y la planificación con perspectiva de género, resulta importante observar que las mujeres tienen una baja representación en los gobiernos locales de la región; en la mayoría de los casos, esta es mucho más baja que en los Parlamentos nacionales (véase el gráfico II.4). Aunque la mera presencia de más alcaldesas no garantiza automáticamente el abordaje de las necesidades de las mujeres ni la implementación de políticas de igualdad, es un avance en la medida en que es una representación poblacional más justa y supone un camino hacia la profundización de las democracias. Tener mayor representación de mujeres en los gobiernos locales sigue siendo un reto para la región a fin de alcanzar la democracia paritaria como criterio cualitativo y cuantitativo que los gobiernos acordaron en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Montevideo, octubre de 2016).

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe (23 países): alcaldesas electas y escaños ocupados por mujeres en los Parlamentos nacionales, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015; Directorio de mecanismos nacionales encargados del adelanto de la mujer, sobre la base de datos oficiales de los organismos electorales de cada país.

^a Países con sistema de cuota en las elecciones nacionales. En el Uruguay, la ley se aplica a partir de 2014 y desde 2010 el cálculo ya no se basa en las 19 intendencias, sino en los 89 municipios del país. En México, las elecciones municipales no se realizan de manera simultánea debido a que cada entidad federativa cuenta con su propio calendario electoral. En la Argentina, el dato de elecciones municipales es de 2013. En Suriname, los comisionados de distrito son nombrados, no elegidos.

Una gran diferencia que la planificación inclusiva debe tomar en cuenta es que los patrones de movilidad son diferentes entre hombres y mujeres, debido a la diversidad de patrones de empleo y a la persistencia de una mayor dedicación a las tareas domésticas entre las mujeres, un hecho claramente demostrado por las encuestas de uso del tiempo (CEPAL, 2017c). Según los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, las mujeres de la región realizan, en promedio, entre el 70% y el 80% del trabajo no remunerado que requieren los hogares. En el caso de la población ocupada, el tiempo de trabajo total de las mujeres supera en todos los países al de los hombres y llega a jornadas de hasta 90 horas semanales (en el caso de los hombres, estas jornadas siempre tienen menos de 74 horas semanales) (CEPAL, 2017c).

La red de los servicios de transporte —basados en un diseño radial periferia-centro, desde las zonas residenciales en la periferia hacia el centro de las ciudades, donde se ubican los empleos— favorece, en gran medida, las pautas masculinas de traslado. Esta red no necesariamente considera los viajes con objetivos múltiples, más cortos y fuera de las horas punta, que son realizados sobre todo por mujeres que, en muchos casos, tienen que compaginar múltiples tareas domésticas (ONU-Hábitat, 2013b). No tener en

cuenta las situaciones de movilidad diferenciadas por género puede afectar de forma negativa el uso del tiempo de las mujeres e incluso limitar su capacidad de transitar la ciudad para acceder a empleos, lugares de esparcimiento u otros servicios urbanos.

A modo de ejemplo, datos de Santiago demuestran claramente que los patrones de movilidad cotidiana urbana, como práctica social masiva de la ciudad (Jirón, Lange y Bertrand, 2010), expresan diferencias de género, derivadas de la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado. En Santiago, el trabajo remunerado representa un porcentaje mucho más elevado de los viajes masculinos (35%) que femeninos (15%), mientras que los viajes relacionados con las compras, la salud o para buscar o dejar a alguien representan un 43% de los viajes realizados por las mujeres (en contraste con el 21,4% de los viajes masculinos)⁷. Otra diferencia notable son los viajes de recreación, que representan el 9% de los traslados de los hombres y solo el 4% de los traslados de las mujeres (Figueroa y Weintraub, 2015).

Con respecto a la partición modal de los viajes, vale la pena observar que las mujeres en Santiago realizan muchos más viajes a pie que los hombres, y las diferencias de género al respecto se expresan sobre todo en los tramos etarios más económicamente activos, de 31 a 50 años y de 51 a 65 años, donde las caminatas se duplican con creces entre las mujeres frente a los hombres como forma de movilidad principal. En oposición, el uso del automóvil es mucho más elevado entre hombres, en los tramos etarios adultos, y llega a duplicar el uso del automóvil por parte de las mujeres (Figueroa y Weintraub, 2015). Estos patrones demuestran que una política de inversiones urbanas que fomenta el uso del automóvil privado, además de tener efectos ambientales negativos, acaba priorizando el patrón de movilidad de los hombres.

La prevalencia de los viajes a pie entre las mujeres, además de resaltar la importancia de las iniciativas para garantizar la seguridad peatonal, también pone el acento en la seguridad de los espacios públicos y en la importancia de integrar la perspectiva de género en su diseño y provisión, así como en la gestión de su uso. A fin de garantizar el derecho equitativo al uso de los espacios públicos, no se puede olvidar la persistencia de la violencia de género y el acoso, que, además de suponer una violación de sus derechos, en muchos casos pueden hacer que las mujeres se sientan desmotivadas para transitar por estos espacios o usarlos, lo que restringe el disfrute de una convivencia en la ciudad. Al recordar la alta incidencia del trabajo informal entre mujeres en las ciudades, es importante reconocer que los espacios públicos, donde muchas veces los hijos acompañan a sus madres, también concentran actividades informales de comercio y no necesariamente cuentan

⁷ Como reflexión del impacto de los patrones laborales diferenciados por género, las encuestas de uso del tiempo de la CEPAL también confirman que los hombres tienden a dedicar más tiempo a los traslados de ida y vuelta al trabajo en las ciudades capitales (CEPAL, 2017a).

con servicios adecuados o seguros para los comerciantes (IPEA, 2016). En este sentido, invertir en la calidad de los espacios públicos también es fundamental a la hora de abordar las desigualdades de género en las ciudades. Asimismo, al notar los patrones diferenciados de traslado por modalidad y por objetivo es importante considerar en la planificación urbana la distribución espacial de los servicios y equipamientos urbanos para asegurar la accesibilidad y la gestión de tareas cotidianas, así como los traslados por empleo remunerado y no remunerado, tanto para las mujeres como para los hombres (Segovia, 2016). Esto sigue siendo un reto en el contexto de ciudades segregadas.

Al observar estas dimensiones de la desigualdad urbana, se puede constatar que las ciudades de América Latina y el Caribe expresan las brechas estructurales de la región, tanto en las diferencias de ingresos y la capacidad de generar empleos de calidad, como en términos de la calidad urbanística en el contexto de segregación y acceso diferenciado a bienes y servicios. Las expresiones de desigualdad, además de generar ciudades fragmentadas, contribuyen a los problemas ambientales, incluidas las emisiones de gases de efecto invernadero. Las desigualdades urbanas también tienen efectos diferenciados en hombres y mujeres, cuyas necesidades, en general, no están contempladas en la planificación de las ciudades, ni integradas de forma coherente en las diferentes etapas de planificación. Incluso si están mencionadas, pocas veces se traducen en respuestas efectivas. Planificar la ciudad de forma que permita que mujeres y hombres realicen sus actividades diarias en condiciones de igualdad no solo contribuye a establecer relaciones de género más igualitarias, sino también a mejorar la calidad de vida en las ciudades de forma general y a fortalecer los procesos de integración social y convivencia pública (CEPAL, 2016c).

Las agendas globales en materia de desarrollo urbano sostenible reconocen la importancia de integrar la perspectiva de equidad de género en diversas dimensiones de la política urbana. La Nueva Agenda Urbana, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), además de poner énfasis en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas como eje fundamental para su visión de ciudades y asentamientos humanos sostenibles, también recalca la perspectiva de equidad de género como elemento fundamental y transversal en diversos ámbitos. Además de reconocer las brechas de género en la economía urbana y el empleo formal, la Nueva Agenda Urbana insiste en considerar las necesidades de las mujeres en las políticas de movilidad, vivienda, titularización y derechos de propiedad, gestión de riesgo de desastres y espacios públicos seguros, entre otros. También destaca la importancia de promover la equidad de género en los procesos de planificación urbana y territorial desde la conceptualización y el diseño hasta la formulación de presupuestos, la implantación y la evaluación. La equidad de género aparece asimismo como elemento fundamental para

la implementación del Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que además de recalcar la inclusión urbana y la importancia de reducir el impacto ambiental negativo de las ciudades, destaca lo imperioso de considerar las necesidades de las mujeres en la mejora de los sistemas de transporte público y el acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles.

Dada la alta concentración de la población de América Latina y el Caribe en áreas urbanas, las intervenciones en las ciudades brindan oportunidades para abordar los desafíos de desarrollo de la región, entre ellos, el desafío histórico de la desigualdad y la transición a una economía más diversificada y de respeto al medio ambiente. Los vínculos entre la forma urbana, la reproducción de las desigualdades y los patrones de contaminación que se generan dejan claro que un enfoque en ciudades con más igualdad también puede ayudar a generar ciudades más eficientes en el uso de los recursos, más favorables al medio ambiente y, a la vez, más inclusivas para mujeres y hombres. Por lo tanto, las respuestas que los países y las ciudades de América Latina den a este desafío tendrán gran incidencia en el futuro sostenible de la región.

Bibliografía

- Blanco, A., V. Fretes y A. Muñoz (2014), *Se busca vivienda en alquiler: opciones de política en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bonomo, U., I. Brain y D. Simioni (2015), "Políticas de acceso a la vivienda", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*, Bogotá, junio.
- ____ (2009), "Observatorio de movilidad urbana" [en línea] <https://www.caf.com/es/temas/o/observatorio-de-movilidad-urbana>.
- Caldeira, T. (2000), *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina 2016. Documento informativo*, Santiago, mayo.
- ____ (2017b), "Seminario Internacional Desarrollo, Urbanización y Áreas Metropolitanas en la República de Corea y América Latina", Santiago, marzo [en línea] <http://www.cepal.org/es/discursos/seminario-internacional-desarrollo-urbanizacion-areas-metropolitanas-la-republica-corea>.
- ____ (2017c), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [base de datos en línea] <http://oig.cepal.org/es>.
- ____ (2016a), "Ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal) del mercado del trabajo, por sexo", Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=252&idioma=e>.

- _____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- _____(2016c), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *serie Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- _____(2016d), “Panorama regional de América Latina y el Caribe: indicadores seleccionados”, Base de datos CEPALSTAT [en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.
- _____(2014a), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- _____(2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- _____(2014c), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago, febrero.
- _____(2011), “Las mujeres cuidan y proveen”, *Boletín del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, N° 2, Santiago, abril [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/6/43266/P43266.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f-st.xsl&base=/mujer/tpl/blanco.xslt> [fecha de consulta: 16 de junio de 2017].
- CEPAL/ONU-Hábitat (Comisión Económica para América Latina y Caribe/Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), “Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: seis mensajes claves”, Santiago, octubre [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/S1601057_es.pdf.
- Figuroa, C. y N. Weintraub (2015), “Movilidad femenina en Santiago de Chile: reproducción de inequidades en la metrópolis, el barrio y el espacio público”, *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 7, N° 1, Curitiba, Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR), enero-abril.
- Glaeser, E. (2011), *The Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Londres, Macmillan Publishers.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2016), *Federative Republic of Brazil: National Report for Habitat III*, Brasilia.
- Jirón, P., C. Lange y M. Bertrand (2010), “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, *Revista INVI*, vol. 25, N° 68, Santiago, Instituto de la Vivienda (INVI), mayo.
- Litman, T. (2015), “Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl”, *New Climate Economy Working Papers*, Londres, Comisión Mundial sobre la Economía y el Clima, marzo.
- Martínez, J. y C. Orrego (2016), “Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe”, *serie Población y Desarrollo*, N° 114 (LC/L.4164), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Mires, L. (2012), “Una visión de género respecto de la violencia e inseguridad en el espacio público del barrio”, Observatorio Regional: Ciudades, Violencias y Género, octubre [en línea] <http://www.ciudadesygenero.org/docs/Unavisiondegeneroespaciopublico.pdf>.
- Naciones Unidas (2016). “Nueva Agenda Urbana. Anexo Nueva Agenda: Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos” (A/71/L.23), noviembre [en línea] <http://undocs.org/es/A/71/L.23>.

- ____ (2015a), “Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Anexo Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/69/L.85), agosto [en línea] http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&referer=/english/&Lang=S.
- ____ (2015b), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- Netto, V. (2016), “The city as a result: Unintended consequences of architectural choices”, *City and Movement: Mobilities and Interactions in Urban Development*, R. Balbim, C. Krause y C. Cunha (eds.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2013a), *Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil: The ‘My House My Life’ Programme*, Nairobi.
- ____ (2013b), *State of Women in Cities 2012-2013: Gender and the Prosperity of Cities*, Nairobi.
- ____ (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una Nueva Transición Urbana*, Nairobi, agosto.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de Ciudades más Equitativas: Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina*, Nairobi, marzo.
- Rebucci, A. y otros (2012), “Muy pequeño para prosperar: el mercado de financiamiento de vivienda”, *Un espacio para el desarrollo: los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*, C. Bouillon (ed.), Ciudad de México, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Fondo de Cultura Económica.
- Red Nuestra São Paulo (2016), *Mapa da Desigualdade 2016*, São Paulo [en línea] <http://www.nossasaopaulo.org.br/arqs/mapa-da-desigualdade-completo-2016.pdf>.
- Rodríguez, J. (2008), “Movilidad cotidiana, desigualdad social y segregación residencial en cuatro metrópolis de América Latina”, *Revista Eure*, vol. 34, N° 103, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

Capítulo III

Ciudades que cuidan

María Ángeles Durán¹

La ciudad de cuidados es la ciudad que pone en primera posición entre sus objetivos la gestión de la cotidianidad y a los ciudadanos comunes como su referente político preferente.

A. Señales de identidad: las ciudades que quieren cuidar

1. El trasfondo político del cuidado: la batalla por la distribución del excedente

En su clásico estudio sobre la historia del urbanismo, Chueca (2011) señala que las ciudades son heterogéneas y pueden estudiarse desde perspectivas muy distintas: geográfica, histórica, económica, artística, arquitectónica y otras. Este trabajo tiene por objeto estudiar las ciudades desde un punto de vista novedoso: el del modo en que afrontan el cuidado de sus habitantes. Ya hay una rica corriente de pensamiento que relaciona el género con el urbanismo (Durán, 1998; Falú, 2009; Muxí, 2009; Segovia, 2009; Sánchez de Madariaga, 2004; Bosch, 2017) y el cuidado (Durán, 2010, 2011, 2014 y 2015;

¹ María Ángeles Durán es profesora de investigación en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España y colegiada de honor del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM).

Durán y Milosavljevic, 2012; Daly y Lewis, 2000; Rodríguez, 2010; Aguirre, 2011; Batthyány, 2011; Pérez, 2011; Carrasco, 2011; Montaña, 2011; Sojo, 2011; Díaz y Llorente, 2012; Pautassi y Zibecchi, 2013; Pedrero, 2013; García y Pacheco, 2014; Montes de Oca, 2014; López y otros, 2015; Pérez y otros, 2016; Rico y Robles, 2016), de la que las referencias mencionadas son solo una breve muestra. Sin embargo, todavía son muy escasos los estudios en los que se abordan simultáneamente los temas del cuidado, el urbanismo y el género. Aún no existe un consenso generalizado sobre cómo ha de llevarse a cabo la investigación teórica ni la práctica organizativa, y es precisamente la delimitación de un marco general de análisis lo que este capítulo, junto con los restantes que componen este libro, trata de conseguir. Para ello, uno de los principales objetivos será la clarificación de conceptos y el establecimiento de relaciones entre ellos. Este capítulo aporta, en clave urbanística, los resultados de varios estudios empíricos recientes sobre el cuidado, realizados en la Argentina y España, así como una previsión de la futura demanda de cuidados en América Latina.

Si bien con frecuencia se habla del *continuum* rural/urbano, no hay unanimidad sobre el umbral a partir del cual puede considerarse que un territorio se convierte en urbano (suelen considerarse urbanas las poblaciones de más de 10.000 habitantes). Aunque el criterio cuantitativo sea esencial, para que una agrupación de personas y edificios sea considerada una ciudad es necesario que se produzcan algunos fenómenos de tipo social, tales como su identificación como una unidad diferenciada respecto del territorio circundante y la existencia de sistemas propios de gobierno, defensa y prestación de servicios.

Históricamente, las ciudades surgieron cuando el modo de producción alcanzó suficiente eficacia como para que se dieran tres condiciones:

- i) La producción de grandes excedentes, que rebasaban lo necesario para la mera subsistencia de los individuos.
- ii) La aparición de clases dominantes que podían imponer tributos en trabajo o especie sobre el resto de la población.
- iii) La creación de sistemas estables de delegación del poder para facilitar el funcionamiento del sistema económico y político, cuya principal expresión fueron las burocracias urbanas.

Estos tres rasgos básicos de las ciudades se mantienen en la actualidad y es imprescindible tenerlos en cuenta cuando se analiza el acceso al cuidado en las ciudades, tanto si se trata del cuidado que se produce dentro de los hogares como del que proporcionan los servicios públicos, el mercado y las entidades sin fines de lucro. La batalla política que se libra en el trasfondo del cuidado se relaciona con la forma en que se distribuye el excedente de recursos (de tiempo y de dinero) obtenidos por la ciudad y con los instrumentos

que se emplean para ejecutarlo (Durán, 2017). Para que el excedente pueda distribuirse de modo sostenible, antes hay que crearlo y garantizar su mantenimiento, y es en la tensión entre creación y distribución del excedente donde se deciden los recursos de todo tipo, adscritos —o no— al cuidado. Las relaciones de mujeres y hombres con la ciudad divergen en el modo en que la conocen, la usan y la asumen afectivamente, y en la forma en que aportan u obtienen recursos de ella. El cuidado es, precisamente, uno de los temas en que las diferencias son mayores (Durán, 1998).

Las señales de identidad de la ciudad son variables. Algunas permanecen durante siglos y otras se desvanecen con rapidez. Las ciudades tienen que elegir constantemente en qué medida quieren permanecer iguales a lo que una vez fueron o desean promover grandes cambios, tanto en su estructura física y arquitectónica, como en los aspectos sociales y organizativos. Aquí juegan un papel decisivo los líderes, en especial los líderes carismáticos con capacidad de arrastre y convicción. La importancia mediática de los líderes mundiales es extraordinaria; algunos documentos clave para la organización de las ciudades, tales como los aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en Quito (2016), identifican a sus firmantes precisamente por su condición de líderes, no como representantes de Estados, grandes ciudades u otras poderosas corporaciones. No obstante, también son esenciales los líderes de alcance más modesto, como los líderes intelectuales o vecinales que pueden contribuir a los procesos de cambio mediante actuaciones repetidas de menor impacto: preparando a la opinión pública, generando redes de apoyo y reivindicación, u organizando la resistencia para dificultar que el cambio se produzca.

En las últimas décadas, algunas ciudades han manifestado de modo expreso su voluntad de transformarse en ciudades que cuidan. Incluso han formado redes y coaliciones de ciudades cuidadoras, que intercambian entre ellas propuestas y experiencias exitosas². Los cambios no dimanan solo de la voluntad de los gestores o representantes de la ciudad, sino también de la necesidad de adaptarse a nuevas circunstancias que exigen una respuesta colectiva. Desde el feminismo, hay interesantes corrientes teóricas que interpretan el cuidado como una necesidad que encaja mal en la economía capitalista, puesto que, como dice la llamada “ley de hierro del cuidado”, quienes más lo necesitan son los que tienen menos facilidades para conseguirlo. De ahí que se hable de la democratización del cuidado, las políticas de cuidado o la ética del cuidado (Tronto, 2013).

² En el marco del Proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo: “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidados”, se han fortalecido vínculos entre ciudades y se han compartido aprendizajes. Se destaca la transferencia de experiencias del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) del Uruguay a la Ciudad de México.

España fue pionera en la inclusión explícita de las necesidades relacionadas con el uso del tiempo en la ciudad de Barcelona. En documentos oficiales de 2004 sobre la mejora de barrios y áreas urbanas que requieren una atención especial (Ley núm. 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, artículo 7) se incluyó el cuidado y las políticas de género como parte de la agenda de transformaciones que quería promover la ciudad. Para 2020 se proyectó un calendario con más de 60 acciones que habrían de poner el cuidado en el centro de las políticas municipales. Entre otras acciones, se preveía un apoyo financiero para rehabilitar hogares de personas con discapacidad. Según el Ayuntamiento de Barcelona, el presupuesto destinado en 2016 a la democratización del cuidado ha sido de 163 millones de euros³.

Tras la llegada al gobierno en 2015 de una coalición de partidos que se identificaban con la izquierda social y con la innovación en el modo de gestión, en Madrid también se produjo una campaña para presentar a la ciudad ante la opinión pública como “ciudad de los cuidados”. Algunos de los elementos incluidos en esta propuesta —como la promoción de la salud, los servicios sociales de cuidado o la atención individualizada a los barrios— ya formaban parte de la gestión cotidiana de la ciudad, en tanto que otros —como los diagnósticos sociales, la peatonalización de la ciudad y el apoyo al desplazamiento en bicicleta, los proyectos sostenibles de economía social, los eventos culturales accesibles, los bancos de alimentos, los grupos de consumo o el énfasis en el cuidado colectivo— eran novedosos. A diferencia de lo ocurrido en épocas anteriores, los servicios de cuidado no se dirigen prioritariamente a la población en riesgo de exclusión social, sino a todos los habitantes. Se intenta crear una ciudad amigable y se insiste en que el derecho a una vida digna en la ciudad corresponde a todos y todas. Resulta novedoso el énfasis puesto en la transversalidad (el cuidado afecta a todas las áreas del gobierno, no solo a las áreas sociales), así como la expansión del trabajo en red entre áreas de gobierno, juntas de distrito y todo tipo de colectivos de la sociedad civil.

Los principales escollos para la ejecución de los programas de las ciudades de cuidados, tanto en las ciudades mencionadas como en otras, han sido:

- El presupuesto.
- La delimitación de funciones entre las distintas organizaciones.
- La tensión entre la atribución de presupuestos a entidades administrativas ya existentes o a nuevas entidades que habrían de satisfacer las nuevas demandas y los nuevos objetivos sociales.

³ Véase Ayuntamiento de Barcelona, “Plan para garantizar el derecho a recibir y ofrecer cuidados dignamente”, Barcelona, 2017 [en línea] http://ajuntament.barcelona.cat/accessible/es/noticia/plan-para-garantizar-el-derecho-a-recibir-y-ofrecer-cuidados-dignamente-2_512155.

En algunos países o ciudades, la crisis financiera y la contracción presupuestaria de los servicios públicos han sido procesos simultáneos a la visibilización de la necesidad de organizar socialmente los cuidados. El contexto de crisis económica ha hecho más necesaria la reflexión sobre los recursos no monetizados disponibles y su potencial utilización. En realidad, los tres escollos mencionados están vinculados entre sí porque se refieren al modo de obtener, gestionar y distribuir recursos escasos. Para los gestores urbanos, la obtención de nuevos recursos a veces es un desafío muy difícil de salvar, y estos básicamente han de lograrse mediante subas de impuestos a los ciudadanos. Cualquier suba de impuestos es impopular y por ello los representantes políticos le rehúyen y en sus propuestas recurren a medidas alternativas, como la lucha contra la corrupción, la mejor reorganización de los recursos ya existentes o la sinergia con otras entidades que aportan sus propios recursos, así como con el voluntariado. También abundan en la idea de que el gasto total no va a aumentar, sino que se limitarán a reorganizar las prioridades. El problema principal radica en que el volumen de cuidados prestados históricamente por los hogares de forma no remunerada es muy alto y cualquier desplazamiento del trabajo realizado en el sistema no remunerado de los hogares a las administraciones públicas o a las entidades privadas requiere una asignación de recursos monetarios que afecta la estructura de sus presupuestos.

El proceso por el que algunas ciudades han insistido ante la opinión pública en la imagen de sí mismas como ciudades que quieren cuidar es demasiado complejo como para analizarlo aquí con detalle, y, de hecho, se revisa en otros capítulos de esta publicación. Hay que señalar, sin embargo, que las asociaciones de mujeres y el movimiento feminista han jugado un papel fundamental, al igual que las transformaciones demográficas (crecimiento acelerado de la población, migraciones campo/ciudad, migraciones internacionales, conflictos bélicos, envejecimiento de la población) y la consolidación de algunos principios políticos vinculados con la idea de desarrollo y el estado de bienestar (igualdad, sostenibilidad, autonomía). El tema del cuidado saltó a la arena pública y los gobernantes de las ciudades comenzaron a incluirlo en su agenda hace unas pocas décadas, cuando los movimientos de mujeres empezaron a mostrar la inequidad en la acumulación de jornadas de trabajo remunerado y no remunerado, así como la imposibilidad de mantener el crecimiento económico sin la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Este movimiento es inseparable de otros movimientos de opinión, como el de Ciudades Globales Amigables con los Mayores, lanzado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2005, que pretende hacer las ciudades más amigables para diversos tipos de grupos sociales, como las personas mayores.

La heterogeneidad de temas, perspectivas, instrumentos y plazos es, por ahora, un denominador común en los eventos sobre las ciudades

y el cuidado, como también lo es su dinamismo social y el alto grado de motivación e implicación de muchos de los participantes. La expresión pública de preocupaciones, malestares y conflictos soterrados marca el inicio de la búsqueda de soluciones. El intercambio de experiencias, buenas o malas, también es una vía acelerada y eficaz de aprendizaje para la innovación.

El éxito conlleva el riesgo de la banalización o dispersión de la idea del cuidado. Se corre el riesgo de que la idea se convierta en un eslogan, sin pretender, en realidad, transformaciones importantes en la organización de la vida social urbana o sin tener capacidad para lograrlo⁴. Que el riesgo exista, sin embargo, no es obstáculo para tratar de convertir esa promesa en una realidad.

2. La gestión del cuidado por parte de los gobiernos de las ciudades

En *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso* (Durán, 1998) se destaca que lo que diferencia a un sujeto de un objeto es que el primero ejerce una voluntad, un proyecto o una acción sobre el segundo. De las cuatro acepciones principales de la palabra “ciudad” que ofrece el *Diccionario de la lengua española*, las dos primeras se refieren al aspecto demográfico del asentamiento y su vertiente arquitectónica y construida, pero la tercera y la cuarta son claramente sociopolíticas e identifican la ciudad con el ayuntamiento o cabildo, o con sus representantes (RAE, 2014).

Las cuestiones conceptuales y metodológicas en la definición y medición de la ciudad están en la base de la toma de decisiones en cualquier política de gestión de la ciudad; entre otras, en la toma de decisiones sobre las políticas de cuidado. La obligación del cuidado solo afecta a quienes se consideran parte de una misma unidad, sea la ciudad o la familia. Las relaciones dentro de un “nosotros compartido” están regidas por un contrato social habitualmente implícito, que solo en algunos casos se hace explícito a través de la Constitución nacional o la Constitución de la propia ciudad, el Código Civil u otras cartas de ciudadanía (declaraciones del derecho a la ciudad y sus servicios)⁵.

⁴ En algunos casos, como en las jornadas celebradas en Segovia (España) en marzo de 2017, se ha utilizado el título “Ciudades que te cuidan” para nombrar un evento municipal con una orientación principalmente sanitaria. La mayoría de las intervenciones se refirieron a la estrategia de barrios saludables, las redes de centros municipales de promoción de la salud, las fases de implementación en las ciudades europeas de los programas sobre ciudades saludables y la promoción de hábitos saludables en entornos escolares. No obstante, lo que da una idea de la diversidad de temas que se cobijan bajo el paraguas común del cuidado es el resto de los temas tratados, tanto sanitarios (estrategias para luchar contra el alcoholismo en las familias, la diabetes, la lactancia, el control de roedores y las escuelas de salud) como no sanitarios (las ciudades seguras para las mujeres, el consumo sostenible desde el punto de vista ambiental, el deporte escolar, la violencia intrafamiliar y la defensa de la vida saludable como un derecho).

⁵ Como la Constitución Política de la Ciudad de México o la Constitución de la República del Ecuador.

En lo que se refiere al gobierno de la ciudad, la gestión del cuidado necesita establecer:

- Ante quién asume la ciudad la obligación de proporcionar cuidados (titulares de derechos, beneficiarios graciables, aceptación *urbi et orbi*).
- Hasta qué límite o grado se proporcionan los cuidados (tipo de cobertura, duración, costo, gratuidad).
- Base de financiamiento para llevar a cabo los cuidados (fondos estatales, impuestos propios de la ciudad, financiamiento compartido con el beneficiario, voluntariado, cooperación con fundaciones nacionales e internacionales).
- Tratamiento hacia los excluidos del cuidado (criterios de aceptación y exclusión, legislación transnacional sobre acogimientos obligatorios, cláusulas provisionales, reclamaciones por abuso de los servicios, expulsión del territorio).
- Instituciones e instrumentos para llevar las propuestas a la práctica (servicios propios de la ciudad, profesionales contratados, acuerdos con entidades privadas, ayudas en especie o en metálico, bonos).
- Plazo de ejecución de las medidas propuestas (corto, mediano y largo plazo, ejercicios plurianuales, ejercicios de duración superior a un período legislativo).
- Criterios de garantía de sostenibilidad de los programas y su estabilidad en caso de alternancia de distintos partidos políticos en el gobierno de la ciudad.

3. La vida cotidiana de la ciudad: líderes, asociaciones y ciudadanos de a pie

En el siglo XXI, el continente latinoamericano ha alcanzado un alto grado de urbanización y, si bien existen territorios poco poblados, la mayor parte de la población vive en ciudades. Muchas de las ciudades de la región superan el millón de habitantes y varias son macrociudades que rebasan, de hecho, si no de derecho, los cinco (Belo Horizonte, Bogotá, Ciudad de Guatemala y Santiago) y los diez millones de habitantes (Buenos Aires, Ciudad de México, Lima, Río de Janeiro y São Paulo). Entre los censos o datos oficiales de 2015 y las estimaciones de las Naciones Unidas, las diferencias respecto del número de habitantes suelen ser inferiores al 5%, pero en algunas ciudades latinoamericanas, como Caracas, Ciudad de Guatemala, Monterrey, Santo Domingo o Toluca, sobrepasan ampliamente esta proporción. Esto se debe, sobre todo, a diferencias conceptuales en la delimitación de la ciudad (municipio, área metropolitana, distrito federal, área urbana, ciudad autónoma) y en las bases de datos utilizadas (censos oficiales u otras fuentes).

El interior físico, social y económico de una ciudad es dinámico. La globalización ha hecho que el área de influencia de las ciudades se expanda e internacionalice, lo que plantea un desafío para los sistemas tradicionales de gestión. A los efectos del cuidado, las ciudades han sido polos de atracción para las inmigraciones destinadas a ofrecer cuidado a precios inferiores a la media del mercado local de trabajo. La atención del cuidado ha generado un tipo específico de inmigración, constituido en su mayoría por mujeres, que ha dado lugar a las llamadas “cadenas internacionales del cuidado”. Simultáneamente, las facilidades de transporte y la expansión de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías han diluido las diferencias entre el modo de vida rural y urbano. En algunas zonas escasamente pobladas se ha instaurado un modo de vida similar al urbano, mientras que en los cinturones periféricos de las grandes ciudades han aparecido barrios residenciales o fabriles que no son otra cosa que extensiones de la propia ciudad, aunque administrativamente se consideren pequeños núcleos independientes. Con frecuencia, en las ciudades dormitorio se exacerban las características sociales del modo de vida urbano.

Las ciudades son macrosujetos que ejercen su voluntad sobre sí mismos y sobre otros sujetos. La ciudad se hace sujeto hacia el exterior, en relación con el Estado y con otras ciudades ante las que se representa, y hacia el interior, mediante su relación con los representantes de grupos ideológicos o sectores productivos, grupos de presión organizados y sus propios sistemas internos de división del poder. Las relaciones más evidentes y con mayor carga simbólica son las que emanan de la cúspide del poder y de la representación pública de la ciudad. Su preeminencia puede observarse por la calidad de los espacios, las construcciones y los protocolos en los que este tipo de relaciones se desarrollan. Pero el poder de la ciudad no se concentra en una figura única, como su alcalde o gobernador, sino que se divide y equilibra, e incluso se neutraliza, mediante estructuras burocráticas divididas por funciones y por demarcaciones territoriales dentro de la propia ciudad. A menudo, las actitudes y manifestaciones públicas de los gobernantes se sitúan dentro de los parámetros “políticamente correctos”, pero no logran transmitir estas mismas actitudes hacia el resto de la estructura organizativa, sobre todo si temen que sus derechos o recursos resulten amenazados. La gestión cotidiana de las ciudades ocurre en niveles de poder intermedios, en la interacción entre instituciones o representantes cuyo poder es relativamente similar, lo que suele denominarse “relaciones de horizontalidad”. Ninguna institución puede por sí sola imponer una política de cuidados; para hacerlo, necesita el apoyo de otras instituciones.

Aunque las burocracias son imprescindibles como correas de transmisión de objetivos, la implementación de medidas novedosas genera fricciones, comenzando por la ausencia de profesionales capacitados y experimentados en la gestión de este tipo de propuestas. En las ciudades con sistemas

democráticos para la elección de su propio gobierno, el poder político deriva de los votos concedidos por los ciudadanos, pero, ni este es el único poder político (coexiste con otros poderes derivados de la relación con el Estado, los partidos políticos, las fuerzas armadas, los sindicatos, las asociaciones y demás), ni el poder político es más poderoso que otros poderes que tienen una base diferente (como el poder económico, tecnológico o ideológico).

Menos frecuentes, aunque no inexistentes, son los procesos interactivos mediante los cuales la ciudad se vincula directamente con los ciudadanos que forman o aspiran a formar parte de ella. Estas suelen llamarse “relaciones verticales” y son sumamente variadas, tanto por su intensidad como por su sentido positivo o negativo. A modo de enumeración no exhaustiva, las ciudades interactúan con residentes, empadronados, propietarios, usuarios, laborantes, clientes, inscritos o censados, contribuyentes, expulsados, exiliados, invitados, aspirantes, nacidos y emigrados, refugiados, acogidos, meros visitantes ocasionales, okupas, infiltrados y un largo etcétera de personas vinculadas por otros motivos. Cada una de estas interacciones genera un tipo distinto de derecho, deber y expectativa en relación con el cuidado.

No en todas las relaciones urbanas la voluntad se ejerce verticalmente desde arriba hacia abajo, en el sentido de fluir desde la estructura política de la ciudad hacia los ciudadanos de a pie. También hay procesos de interacción vertical en los que la acción fluye desde las bases ciudadanas hacia los organismos de representación o concentración del poder; estas suelen denominarse “relaciones de abajo arriba” (movimientos asamblearios, mareas y otros). Aunque las relaciones de abajo arriba no sean las más frecuentes, pueden alcanzar una alta potencia innovadora e iniciar profundas transformaciones organizativas.

B. Las formas del cuidado

1. La necesidad de una definición operativa del cuidado

El *Diccionario de la lengua española* define el cuidado como “solicitud y atención para hacer bien algo” (RAE, 2014), en tanto que el *Diccionario de uso del español* (Moliner, 2007) lo define, de modo más amplio, como prevenir riesgos, atender a alguien para que esté bien y no sufra daños. Además de estas definiciones existen muchas otras muy utilizadas, que en su conjunto superan la veintena. Hace falta, por tanto, una definición consensuada y operativizable del cuidado. Desde la perspectiva de las ciudades, la mayor dificultad para la definición del cuidado es que en ellas coexisten dos tipos muy diferentes de servicios de proximidad: los que se producen y reciben dentro de los hogares, sin mediar remuneración por ello, y los que producen los servicios públicos de la ciudad y las entidades privadas fuera de los

hogares. Así como casi la totalidad del cuidado producido en los hogares es no remunerado, el cuidado ofrecido por las entidades privadas con ánimo de lucro y por los servicios públicos está a cargo de trabajadores que reciben remuneración. Resulta claro que este tipo de cuidado remunerado pertenece a la economía del sector de los servicios y, al igual que la educación o la sanidad, se asimila a los productos o mercancías. Aunque proporcionalmente solo sean una fracción de los anteriores, el voluntariado y las instituciones sin ánimo de lucro también ofrecen cuidados. Su organización económica suele ser mixta: una combinación de servicios/mercancías y donaciones⁶.

De los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fijados por las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, uno se refiere al logro de la igualdad para las mujeres y otro a la sostenibilidad de las ciudades. El impulso definitivo a la asociación entre las ideas de urbanismo, cuidado e igualdad puede hallarse en el documento titulado *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (CEPAL, 2017).

Muchos analistas perciben el cuidado —tanto el derecho a recibirlo como a darlo— como uno más entre los indicadores de calidad de vida, pero, a diferencia de otros indicadores de carácter más general, este resulta más necesario para unos grupos sociales que para otros. Algunos indicadores sintéticos clasifican la calidad de vida según su relación con necesidades tangibles (vivienda, entorno ambiental —como aire limpio, agua, espacios para la convivencia, paseos y jardines—, movilidad y transporte, capacidad económica y empleo) o intangibles (salud, seguridad, educación, ocio y deporte, relaciones sociales, participación ciudadana, y calidad del gobierno local) (UNED, 2013). A estos indicadores habría que añadir la racionalidad en los horarios, la facilidad de acceso a los servicios y las nuevas tecnologías. En esta clasificación, el cuidado formaría parte, de modo directo, de las relaciones sociales, pero indirectamente se relacionaría con todo el resto de los indicadores. En los estudios empíricos sobre uso del tiempo resulta difícil separar los tiempos dedicados al trabajo doméstico general de los tiempos específicos dedicados a atenciones personales. Algunos analistas incluyen todo el trabajo doméstico no remunerado en la categoría de cuidados, mientras que otros establecen límites muy estrictos y solo contabilizan el cuidado de los niños, enfermos o ancianos que residen en el hogar del entrevistado.

Las ciudades son unidades de gestión. Además del interés por el logro real de sus objetivos, necesitan aparecer en las clasificaciones urbanas

⁶ Próximamente se publicará un libro promovido por la Oficina Regional de las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) sobre el cuidado (*El trabajo de cuidado*), del que forma parte el artículo “Alternativas metodológicas en la investigación sobre el cuidado” de la autora de este capítulo. En este artículo se presenta un tratamiento muy detallado del concepto y la medición del cuidado, así como una extensa bibliografía referida especialmente a América Latina.

positivas. Una buena puntuación es mucho más que la certificación de un éxito o una buena gestión; equivale a una inversión que se traduce en buenos resultados en otros aspectos de la vida de la ciudad. Es frecuente que las ciudades organicen sus estrategias para lograr una buena posición en estas clasificaciones, ya sean de calidad de vida, de crecimiento económico o de calidad ecológica. El cuidado ya ha irrumpido entre las variables a tener en cuenta en la definición de las ciudades exitosas, pero todavía no ha logrado un alto grado de consenso en su definición ni en el modo de operativizarlo. Menos aún, en la disponibilidad de bases de datos rigurosas que permitan detectar y cuantificar cada progreso o deterioro de un modo comparable con otras ciudades. Se superponen los aspectos de infraestructura con los de seguridad y con los servicios sociales de proximidad ofrecidos directamente a los ciudadanos.

El Día Mundial del Urbanismo, que se celebra desde 1949, es una buena ocasión para reflexionar sobre el tipo de ciudad que se desea construir y habitar. Los proyectos encaminados a mejorar el modesto bienestar cotidiano de la población producen escasos iconos llamativos y no van acompañados de sustanciosas oportunidades de negocios. Eso disminuye su atractivo para los medios de comunicación y no facilita la contribución de patrocinadores. La arquitectura refleja los cambios sociales, las épocas de transición y los símbolos del cambio. Los grandes hospitales urbanos fueron iconos relacionados con el cuidado y la alta tecnología sanitaria en las últimas décadas del siglo XX. No obstante, todavía no hay una arquitectura definida por su utilidad para el “cara a cara amistoso” en las nuevas ciudades, que albergarán una importante proporción de habitantes de edad madura o avanzada, con abundancia de hogares unipersonales y escasez de mujeres jóvenes en los hogares, disponibles para el cuidado gratuito, extensivo e intensivo, de las familias. En España, el período 1996-2004 se ha llamado la edad del espectáculo, de las arquitecturas singulares y de los arquitectos estrella. A partir de ese momento, comenzó lo que Luis Fernández-Galiano define como la época de regeneración e incertidumbre (Fernández-Galiano, 2017). Aún no se sabe cómo los proyectos de ciudades cuidadoras tendrán su impronta en la arquitectura y el diseño urbano para contribuir con eficacia a hacerlas más amigables e inclusivas, pero, aunque no exista certeza, no puede dilatarse la búsqueda de soluciones.

El artículo titulado “Las 10 ciudades inteligentes que más cuidan a sus ciudadanos”, divulgado por un importante portal inmobiliario con ocasión del Día Mundial del Urbanismo en 2016, tras su publicación inicial en *The Guardian*, es un claro ejemplo de la falta de unanimidad sobre el modo en que se entiende el cuidado⁷. En este artículo, el cuidado a los ciudadanos se

⁷ Véase Idealista/news, “Las 10 ciudades inteligentes que más cuidan a sus ciudadanos”, Barcelona, 8 de noviembre de 2016 [en línea] <https://www.idealista.com/news/vacacional/destinos-turisticos/2016/11/08/744180-las-10-ciudades-que-mas-apuestan-por-mejorar-la-calidad-de-sus-ciudadanos>

asimila al concepto de calidad de vida y las ciudades que asumen como objetivo el logro de calidad de vida ganan el apelativo de ciudades inteligentes. Las diez ciudades seleccionadas eran Vancouver (Canadá), Barcelona (España), Estocolmo (Suecia), Medellín (Colombia), Chennai (India), Johannesburgo (Sudáfrica), Milton Keynes (Reino Unido), Nanjing (China), Seattle (Estados Unidos) y Seúl (República de Corea). Como se puede observar, solo una está ubicada en América Latina. En los medios de comunicación juegan un importante papel los mensajes icónicos, y entre ellos se destacan las construcciones u obras civiles espectaculares y singulares. La vida cotidiana rara vez genera iconos espectaculares.

En otro conjunto de indicadores urbanos muy utilizado para la toma de decisiones urbanísticas, el *Urban Audit. Methodological Handbook*, que lleva editándose desde fines de los años noventa y actualmente incluye 63 indicadores y 187 variables, no se incluyen indicadores específicos sobre cuidado⁸. Las prestigiosas clasificaciones de calidad de vida de Mercer son, sobre todo, clasificaciones de infraestructuras orientadas al mercado de inversiones. La única ciudad latinoamericana citada en la edición de 2017 entre las 100 mejores ciudades del mundo es Montevideo.

2. La incapacidad financiera de las familias para adquirir servicios de cuidado remunerado y la creciente sobrecarga de las mujeres

Aunque con peculiaridades propias, los cambios en las estructuras familiares tienen aspectos comunes en todos los países porque responden a condiciones económicas y tecnológicas similares. La organización privada del cuidado se realiza fundamentalmente dentro de cada hogar, pero ha de atenerse a la estructura demográfica y a las relaciones interpersonales y económicas de cada familia. Desde siempre, la prestación de cuidados dentro del hogar ha recaído sobre las mujeres, en virtud de un contrato implícito de división sexual del trabajo que también contiene un importante componente generacional. La mujer/cónyuge y la mujer/madre son quienes han asumido principalmente las actividades de cuidado, aunque, por razones demográficas, ha ido adquiriendo cada vez más importancia la figura de la mujer hija/madre (la hija adulta que cuida a sus padres de edad avanzada).

El modelo de organización administrativa del cuidado basado en la familia estable pertenece a una época pretérita, en la que lo habitual era que las parejas permaneciesen vinculadas entre sí durante la mayor parte de su

⁸ Véase Unión Europea, *Urban Audit. Methodological Handbook*, Luxemburgo, 2004. Los indicadores se clasifican en demográficos, aspectos socioeconómicos, participación cívica, educación, medio ambiente, transporte, información, cultura y ocio. Entre los aspectos sociales se recogen indicadores de vivienda, salud y criminalidad.

vida. La tendencia actual marca una evolución hacia la conformación de un número mayor de parejas a lo largo del ciclo vital, en tanto que la tendencia a contraer matrimonio es decreciente.

Para la organización administrativa de los servicios y las prestaciones económicas relacionadas con el cuidado, la existencia de sectores de la población que carecen de cónyuge o que en el pasado han tenido otras parejas representa un auténtico rompecabezas, puesto que resulta difícil atribuir tanto las responsabilidades como los beneficios sociales. Además, tener una pareja afectiva estable no significa necesariamente que esta esté disponible para hacerse cargo del cuidado. A los efectos de la prestación de cuidados u otros servicios administrativos, el vínculo de pareja ha de demostrarse, a menudo con una larga tramitación, en el momento en que quieran utilizarse servicios públicos para los que se exija la condición matrimonial. El registro civil de las parejas de hecho es una vía intermedia entre el matrimonio tradicional y la convivencia informal, que lentamente va ganando preeminencia en las relaciones familiares, sobre todo entre los jóvenes.

En un estudio muy reciente del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2017) de España se ha mostrado que hasta los 24 años, lo más frecuente es que se carezca de pareja afectiva, por lo que los cuidados no pueden adscribirse al cónyuge. A partir de esa edad, lo más común es que la población se encuentre emparejada, pero en cualquier grupo de edad hay más de un 20% de la población que no tiene pareja. Para los jóvenes, el matrimonio se ha convertido en una opción y ha dejado de ser una pauta social obligatoria. En este grupo de edad, un 35% de quienes actualmente están casados compartieron hogar antes de contraer matrimonio, una situación que era impensable hace medio siglo.

A partir de los 65 años, la proporción de quienes carecen de pareja es superior a un tercio de la población de esa edad, por lo que sus necesidades de cuidado deben ser satisfechas por otros familiares o una institución. La falta de pareja (por motivo de soltería, divorcio, viudez o abandono) es ligeramente más alta entre las mujeres que entre los varones en todas las edades, y ellas son las que más sufren el problema de la escasez de cuidadores potenciales.

3. Expectativas y resistencias al cambio en la organización del cuidado dentro de los hogares: diferencias de género

El cuidado requiere un consumo de tiempo extenso, intensivo y sometido a un grado elevado de impredecibilidad. Parece barato cuando, de grado o por fuerza, se presta en forma gratuita, pero resulta caro cuando es brindado por trabajadores remunerados. Si los hogares pretenden adquirir directamente servicios remunerados de cuidado, han de contar con suficientes ingresos (rentas) o patrimonio (propiedades) para financiarlos. El costo del cuidado

personal (servicios de proximidad) está directamente vinculado con la reglamentación legal de los salarios (salario mínimo, jornada de trabajo, vacaciones, seguridad social, fiscalidad). En los establecimientos públicos y privados de servicios de cuidado (guarderías, residencias, servicios de ayuda a domicilio y otros), el trabajo es el capítulo principal del presupuesto. En un estudio realizado recientemente en España se muestra que el 40% de los hogares gastarían más de una cuarta parte de sus ingresos totales si tuvieran que pagar un cuidador asalariado remunerado con un salario mínimo, en una jornada inferior a 40 horas semanales (Durán, 2017). Pese a ello, un trabajador solo cubriría una parte de las necesidades de cuidado, ya que las personas con grandes discapacidades requieren para su atención directa más de cuatro cuidadores si han de atenerse a los límites legales de duración de la jornada. En el mismo estudio se da cuenta de que el 60% de los hogares solo poseen activos financieros suficientes —sumando los de todos los miembros del hogar y suponiendo que este no tenga hipotecas ni deudas pendientes— para pagar cuatro meses de internamiento para un familiar en una residencia de cuidados básicos. En países de menor renta per cápita o mayor desigualdad social estas cifras son aún más bajas que en España, lo que evidencia la incapacidad de los hogares para adquirir trabajo de cuidado remunerado.

La citada encuesta del CIS (2017) va dirigida a las relaciones familiares, especialmente a las relaciones de pareja dentro del hogar. No se refiere al grado de satisfacción con los servicios públicos o privados remunerados de cuidado, pero aporta información sobre el grado de satisfacción de los componentes del hogar respecto de la convivencia, la división de tareas y el tiempo dedicado al cuidado de los niños. En general, tanto hombres como mujeres estiman que la convivencia en el hogar es satisfactoria, con una valoración media de 8,79 puntos sobre 10 (9,00 puntos por los varones y 8,51 puntos por las mujeres), sin que haya grandes diferencias según el grupo de edad. A juzgar por el alto grado de satisfacción expresado, las expectativas de cambio no pueden ser muy altas.

Sin embargo, las expresiones a través de encuestas a veces son más complejas de lo que parecen; los entrevistados distinguen más planos de la realidad de lo que el diseño de la encuesta presupone. La tasa de disoluciones matrimoniales en 2016 es más de la mitad de la tasa de nuevos matrimonios; por ello, hay que suponer que el período de desavenencias que da origen al divorcio es corto en comparación con el ciclo completo de vida en el hogar y solo en pocos casos coincide con el momento en que se hace la encuesta. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) de España, en 2015 se realizaron en el país 168.910 matrimonios y 101.357 disoluciones matrimoniales, entre ellas, 96.562 divorcios (INE, 2017a y 2017b).

La convivencia grata en el hogar sigue siendo un valor importante que no se desea arriesgar. El reparto del trabajo doméstico no remunerado, del que el cuidado constituye gran parte, es en general satisfactorio, pero se aprecia una clara diferencia entre mujeres y hombres. Los hombres alcanzan una media de satisfacción de 8,58 puntos sobre 10. Sin embargo, el nivel promedio de satisfacción expresado por las mujeres es mucho más bajo: solo 6,89 puntos sobre 10. Un 16% de las mujeres se manifiestan claramente insatisfechas (lo evalúan en 4 puntos o menos sobre 10) y la proporción que se considera muy satisfecha (21,6%) es la mitad que la de los hombres (41,6%).

A efectos de la planificación del cambio en la organización de los servicios públicos de cuidado no puede esperarse que la iniciativa provenga de los hombres, puesto que se muestran muy satisfechos con la situación actual. Tampoco cabe esperar unas reivindicaciones explícitas ambiciosas por parte de las mujeres, encaminadas a transformar la organización interna de los hogares, puesto que estas solo expresan niveles de insatisfacción moderados. Solo una proporción relativamente pequeña de mujeres reconoce en la encuesta mencionada que padece un nivel elevado de insatisfacción por la distribución de actividades en el hogar. Eso no significa que no exista un conflicto soterrado, como lo muestran las altas tasas de divorcio y las bajísimas y decrecientes tasas de natalidad. Las mujeres no han conseguido suficientes cambios en la división sexual del trabajo ni que los servicios públicos o comunitarios se hagan cargo de una parte sustancial del cuidado. Esta y otras fuentes de malestar se expresan en la práctica y contribuyen a la disolución de los vínculos que unen a las parejas, aunque no se expresen con tanta claridad a través de las encuestas generales de opinión.

4. El cuidado institucional y los excluidos del cuidado

Los servicios sociales surgieron como una alternativa subsidiaria para atender la demanda de cuidados que no podían satisfacerse desde los hogares debido a situaciones de pobreza, orfandad, enfermedad, pérdida de vivienda y carencia de familia, entre otras. Sin embargo, en el siglo XXI está extendiéndose la idea de que el cuidado debe formar parte de la agenda pública, no con carácter subsidiario para cuando sea imposible brindarlo desde los hogares, sino como un pilar en la organización de la convivencia cotidiana.

Las ciudades se mueven entre dos polos opuestos de actitudes inclusivas y exclusivas, que varían según la época, las ideologías dominantes y el motivo de la exclusión. Los extranjeros, las personas de ideologías políticas o creencias religiosas diferentes, los homosexuales, los pertenecientes a otras etnias, los enfermos y los ancianos son algunos de los grupos sociales cuya integración en la ciudad provoca, o ha provocado, rechazo. La aceptación

se produce con una gradación de intensidad que va desde el fomento directo de la integración (políticas de captación y fidelización de colectivos sociales, inmigraciones selectivas, búsqueda de colectivos inversionistas de alta capacidad, captación de familias con hijos menores con la finalidad de repoblar territorios, declaración de “ciudades santuario” y demás) hasta el rechazo absoluto (no concesión del derecho a ciudadanía, hostigamiento, expulsión, movimientos terroristas y otros). En su estudio titulado *Contra el odio*, Emcke (2017) hace un importante aporte al señalar que las actitudes en apariencia individuales y espontáneas de rechazo ante algunos colectivos no son manifestaciones individuales, sino que se producen y orquestan colectivamente, y las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación son una herramienta esencial para la organización de manifestaciones fóbicas, que alcanzan sincronía internacional.

El rechazo al cuidado no se produce solamente por parte de las entidades de gestión de la ciudad. También están los procesos de marginación autoexcluyentes, que son formas de rechazo hacia la propia ciudad y sus instituciones por parte de quienes necesitarían el cuidado. Una forma característica de marginalidad en la que confluyen diversos tipos de causas es la falta de hogar, un fenómeno distinto a la carencia o malas condiciones de vivienda, aunque relacionado con ella.

Los profesionales o cuidadores remunerados son un elemento clave en la transformación de las ciudades que quieren cuidar, especialmente cuando se organizan en asociaciones profesionales o sindicatos (Durán, 2017). Los servicios de proximidad (atención a niños, personas mayores, enfermas, afectadas por la marginalidad o por problemas sociales), y en menor medida los servicios educativos, culturales, de seguridad, ocio y demás, tienen un poder formidable, que puede bloquear o potenciar las políticas urbanas de cuidado. En comparación con los cuidadores familiares no remunerados, el número de cuidadores remunerados es mucho más reducido, pero su capacidad reivindicativa es mucho mayor. Sus opiniones y actitudes hacia el cuidado coinciden, a grandes rasgos, con las de la población general, pero en algunos aspectos son diferentes. En un estudio titulado *Primero, las personas: cuidar como nos gustaría ser cuidados* (Sancho y otros, 2016), donde se profundiza en los aspectos cualitativos del cuidado sobre la base de dos encuestas, enfocándose principalmente en las residencias geriátricas, los profesionales destacan que el principal requisito para cuidar bien es disponer de tiempo para hacerlo. En cuanto a los instrumentos para mejorar la prestación del cuidado, la respuesta más citada por los profesionales es la de flexibilizar y agilizar los servicios. Este énfasis en la flexibilidad refleja los problemas que genera el exceso de burocratización en la prestación de cuidados por parte de las instituciones.

C. El reto de la distribución equitativa del cuidado

1. El volumen del cuidado

El objetivo de las ciudades que se comprometen con el cuidado es garantizar el derecho de todos los ciudadanos a recibirlo y, simultáneamente, asegurar que la carga del cuidado se reparta de un modo equitativo entre toda la población. Como paso previo al diseño de políticas urbanas de cuidado es necesario conocer en profundidad el volumen del cuidado que se presta en forma gratuita en los hogares y su distribución por género, clase social, distritos, delegaciones, barrios y otras variables.

La cantidad de cuidado que una sociedad necesita depende mucho de su estructura demográfica: la alta proporción de niños y de personas de edad avanzada aumenta la necesidad y demanda de cuidados, que han de satisfacer los grupos de población de edad intermedia. También es decisivo el modelo ideológico dominante sobre adscripción de la obligación de cuidar según género, edad y relación con el mercado de trabajo. El consumo y la demanda no son conceptos idénticos, puesto que puede existir demanda no satisfecha y demanda hipersatisfecha. Tampoco son conceptos idénticos los de necesidad y demanda, ya que no todos los grupos que sufren carencias son conscientes de ello o tienen capacidad para expresarse y convertir sus necesidades en demandas (Durán, 1993). No obstante, para simplificar el tratamiento de los datos, aquí se considerará que, a nivel nacional, son iguales la necesidad, la demanda, el consumo y la producción de cuidados.

Con el fin de comparar la evolución previsible de la dependencia según las transformaciones de la estructura demográfica, se han ido creando diversos tipos de indicadores. El más elemental es el que mide la proporción entre población infantil y población de edad avanzada respecto de las edades centrales. En su expresión más simple, se establece la siguiente proporción:

$$\text{Ratio de dependencia} = (\text{Población de 0 a 14 años} + \text{Población mayor de 65 años}) : (\text{Población de 15 a 64 años})$$

Este indicador es excesivamente simple para medir la demanda de cuidados y por ello viene utilizándose desde hace tiempo la escala que en un comienzo se llamó escala de Madrid y hoy es más conocida como escala Durán, que pondera con un peso diferente la demanda de cuidados de cada grupo de edad.

Esta escala es una réplica de la escala inicialmente llamada escala de Cambridge y que hoy se conoce como escala de la OCDE, que se emplea mucho en los análisis sobre pobreza en los hogares. Se basa exclusivamente

en los ingresos monetarios y la composición por edades de los miembros del hogar (véase una exposición detallada del origen y los usos de la escala Durán en Durán y Milosavljevic (2012)).

Según la escala Durán, el grupo de población de edades centrales es el grupo canónico o de referencia, y consume, como media, una unidad de cuidados. Tanto el grupo de población de 0 a 4 años como el de 80 años y más se ponderan por una necesidad de cuidados de tres puntos. Los grupos de población de 5 a 14 años y de 65 a 79 años se ponderan con dos puntos. Esta escala se ha aplicado sobre todo a los informes anuales *World Population Prospects*, que son proyecciones demográficas publicadas por las Naciones Unidas, muy detalladas según países, regiones y áreas con distinto grado de desarrollo socioeconómico.

2. Una ilustración: el impacto presupuestario del traslado parcial del trabajo de cuidado no remunerado desde los hogares hacia la administración pública en la Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires

En los análisis económicos tradicionales, el trabajo doméstico no remunerado no se considera parte de la estructura productiva, lo que es un tremendo error. Por ello, el cuidado tampoco se entiende como un recurso ni como un costo. Sin embargo, el cuidado forma parte esencial de la estructura social y económica, y las interacciones entre el subsistema monetizado y no monetizado de la producción son amplias y dinámicas. Las políticas de cuidado conllevan medidas que originan cambios en el subsistema económico monetizado (reajustes, crecimiento o decrecimiento de ramas productivas), en el subsistema no monetizado (reajustes en los demandantes y productores, en la cantidad y el tipo de demanda) y en los intercambios bidireccionales entre ambos subsistemas. Si no se conoce el volumen de cuidado previo ni su distribución, ni las proyecciones demográficas que permiten prever la evolución de la demanda, no pueden programarse las políticas de cuidado.

Si los servicios públicos de las ciudades quisieran descargar a los hogares, y especialmente a las mujeres, de parte del tiempo de trabajo doméstico no remunerado dedicado al cuidado, ofreciendo para ello servicios sustitutivos, tendrían que establecer de antemano el presupuesto necesario para emprender dicha sustitución.

Con frecuencia se asume que la productividad del trabajo en los hogares es reducida en comparación con la productividad en el mercado laboral, pero esto solo es cierto cuando se trata de empleos industriales en cadena o que manejan alta tecnología. En el sector de los servicios, y especialmente en el sector de los servicios de cuidado de proximidad, probablemente la productividad promedio es mayor en los hogares que en las instituciones,

entre otras cosas porque se trata de trabajo por cuenta propia y por la pérdida de productividad que ocasionan los desplazamientos. El problema y la solución no pueden centrarse en la productividad del servicio, sino en quién recae la obligación de proporcionarlo.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) realizó en 2013 la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo para conocer el tiempo que las personas mayores de 18 años dedican al cuidado en los municipios urbanos de la Argentina. Los principales resultados se hicieron públicos en 2014. En este capítulo se complementarán con datos publicados por el INDEC a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y otras fuentes, que proporcionan información relativamente detallada sobre la composición por edad y género de la población y los pronósticos de evolución a corto y mediano plazo. La información relativa al valor de los salarios y del trabajo remunerado, así como su participación en el PIB, se ha obtenido a través de las cuentas nacionales y otras fuentes (véase el cuadro III.1)⁹.

Cuadro III.1
Argentina: producción diaria de trabajo doméstico no remunerado,
población urbana mayor de 18 años, según género
(En tiempo: horas y décimas)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
	Población	Tiempo social	Población x tiempo social	Hombres	Tiempo social	Hombres x tiempo social	Mujeres	Tiempo social	Mujeres x tiempo social
18 años y más	27 783 349	3,9	108 355 061	13 262 200	2,0	26 524 400	14 521 149	5,7	82 770 549

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), “Tercer trimestre de 2013. Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo: resultados por jurisdicción”, Buenos Aires, julio de 2014 [en línea] http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf; “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010”, Buenos Aires, 2010 [en línea] http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010.

Nota: El tiempo social es el porcentaje de participación en la actividad x el tiempo dedicado por los participantes.

El número de adultos que producen trabajo doméstico no remunerado es más alto que el de asalariados y que el de ocupados. Además, trabajan durante más días a lo largo del año. Para simplificar, no se incluyen en el cuadro III.1 los datos sobre grado de participación ni tiempo promedio dedicado al trabajo doméstico, solo los de su síntesis (tiempo social). La contribución de cada mujer a la producción de trabajo doméstico no remunerado (tiempo social) es de 5,7 horas diarias, en tanto que la de los hombres es de 2,0 horas diarias.

⁹ Véase M. Á. Duran, “La riqueza invisible de Argentina”, Buenos Aires, Honorable Senado de la Nación Argentina, 11 de mayo de 2017, inédito. Este es un estudio detallado sobre la distribución actual del trabajo de cuidado en los municipios urbanos de la Argentina.

La comparación económica entre magnitudes del trabajo remunerado y no remunerado requiere adscribir un valor o precio al trabajo no remunerado, fijando un salario sombra. Si bien este es un proceso complejo que presenta diversas alternativas, una de las opciones posibles es utilizar el salario mínimo legal. El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil de la Argentina fijó el salario mínimo legal a partir de enero de 2017 en 8.060 pesos argentinos mensuales (equivalentes a 499,7 dólares o 451,3 euros). Este salario corresponde a una jornada diaria de ocho horas, seis días por semana. Si se establecen 48 horas semanales, 4,3 semanas como media por mes y 12 pagas mensuales al año, el precio mínimo legal correspondiente a una hora de trabajo es de 39,05 pesos (lo que equivale a 2,4 dólares o 2,1 euros al cambio de enero de 2017). El valor de la producción diaria de trabajo doméstico no remunerado en la Argentina es, según este criterio, de 4.231 millones de pesos (260 millones de dólares o 227 millones de euros). El valor anual de la producción del trabajo doméstico no remunerado equivale a 1,5 billones de pesos (94.919 millones de dólares y 83.054 millones de euros) (véanse los cuadros III.1 y III.2).

Cuadro III.2

Argentina: valor de la producción de trabajo doméstico no remunerado, según salario mínimo
(En miles)

		Población total x tiempo social x valor del trabajo remunerado	Hombres x tiempo social x valor del trabajo remunerado	Mujeres x tiempo social x valor del trabajo remunerado
Valor de la producción diaria	Valor en pesos	4 231 265	1 035 777	3 232 189
	Valor en dólares	260 052	63 658	198 649
	Valor en euros	227 545	55 701	173 818
Valor de la producción anual	Valor en pesos	1 544 410 000	378 059 000	1 179 750 000
	Valor en dólares	94 919 033	23 235 374	72 507 001
	Valor en euros	83 054 154	20 330 952	63 443 626

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Tercer trimestre de 2013. Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo: resultados por jurisdicción", Buenos Aires, julio de 2014 [en línea] http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf; "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010", Buenos Aires, 2010 [en línea] http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010; "Informe de avance del nivel de actividad: cuarto trimestre de 2016", Cuentas Nacionales, vol. 1, N° 4, *Informes Técnicos*, vol. 1, N° 44, Buenos Aires, 2017 [en línea] http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_17.pdf; Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; "Precio del dólar en Argentina" [en línea] <https://www.precio-dolar.com.ar>.

Suponiendo que la productividad fuera idéntica y que el precio de los salarios de los empleados públicos fuese el mínimo legal, para reducir un 10% del tiempo diario que los hogares dedican al trabajo doméstico no remunerado se requeriría la contratación de 10.835.506 horas diarias de trabajo remunerado

con el salario mínimo (véase el cuadro III.1). Esto costaría a los servicios públicos urbanos el equivalente a 423 millones de pesos diarios. Anualmente, este pasaje de los hogares a los servicios públicos urbanos costaría a las ciudades 154.441 millones de pesos (9.492 millones de dólares u 8.305 millones de euros).

Según el Censo de 2010, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tenía 2.890.151 habitantes, de los cuales, 2.481.491 eran mayores de 18 años. De acuerdo con el índice de tiempo social dedicado al trabajo doméstico no remunerado obtenido mediante la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo de 2013, la producción de trabajo doméstico no remunerado es de 3,3 horas diarias por habitante mayor de 18 años y de 1.204 horas anuales. Su valor al precio del salario mínimo es, por tanto, 319.777.337 pesos diarios (8.188.920 horas diarias x 39,05 pesos) o 116.719 millones de pesos anuales. Un pasaje del 10% hacia los servicios públicos requeriría un presupuesto de 31,9 millones de pesos diarios y 11.671 millones de pesos anuales.

En una interpretación superficial podría parecer que este pasaje solo significa un aumento del gasto para la ciudad, pero en realidad se trata de una inversión que, además de su componente de equidad, tendría un efecto multiplicador a mediano y largo plazo que permitiría recuperar con creces el dinero invertido.

D. Anticiparse al futuro: la evolución de la demanda de cuidado en América Latina a corto, mediano y largo plazo

Los *World Population Prospects* no ofrecen información detallada por municipios urbanos, pero ya se ha señalado que la mayor parte de la población de América Latina vive en ciudades. Entre 2015 y 2050, la carga del cuidado debida a la estructura demográfica, que para el conjunto de América Latina en 2015 asciende a 2,15 unidades de cuidado para cada persona de entre 15 y 64 años, se reducirá ligeramente a corto plazo y después aumentará hasta alcanzar en 2050 las 2,33 unidades de cuidado, lo que supone un alza del 8%. Esta cifra de moderado crecimiento de la carga de cuidado se refiere a la totalidad de la región, pero en algunos países de demografía madura, como la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y el Uruguay, el aumento de la carga de cuidado será mucho mayor. También es previsible que el nivel de aspiraciones de calidad aumente y que el descenso en el número de niños no se traduzca en un descenso proporcional del tiempo dedicado a su cuidado. Donde los cambios serán espectaculares y afectarán de lleno a la demanda de cuidados es en la distribución por edades. Cada rango etario genera un tipo diferente de demanda de cuidados y de implicación con las políticas urbanas (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
América Latina: evolución de la demanda de cuidado, según edad, a corto, mediano y largo plazo
 (En población y unidades de cuidado en millones)

Fecha	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
	Población de 0 a 4 años	Demanda	Población de 5 a 14 años	Demanda	Población de 15 a 64 años	Demanda	Población de 65 a 79 años	Demanda	Población de 80 años o más	Demanda	Demanda total	Porcentaje de variación	Carga de cuidado sobre la población de 15 a 64 años
2015	53	160	109	219	422	422	37	75	10	30	909		2,15
2020	52	157	106	213	448	448	46	92	12	37	949	4,4	2,12
2030	49	148	102	205	482	482	67	135	18	56	1 028	8,3	2,13
2040	46	138	96	193	499	499	88	176	30	90	1 097	6,8	2,20
2050	43	130	90	181	496	496	108	216	44	134	1 159	5,6	2,33

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2015 Revision. Key Findings and Advance Tables (ESA/P/WP241)*, Nueva York, 2015.

Nota: Para calcular la demanda se ha aplicado la escala Durán.

Si se mantienen los estándares de calidad actuales, entre 2015 y 2050, el peso de la demanda de cuidado de la población menor de 4 años sobre el conjunto de la demanda se reducirá casi a la mitad (véase el cuadro III.4). Lo mismo sucede con la población de edad infantil y adolescente. El peso de la demanda de la población en las edades centrales se reducirá ligeramente, aunque, como ocurre en el caso de los niños, es probable que aumenten las aspiraciones de calidad y, por consiguiente, el número de unidades de cuidado requeridas para satisfacerla. Donde se producirán enormes cambios, incluso en los países que todavía no han llegado al punto de madurez demográfica, es en la proporción de recursos que habrá que dedicar a satisfacer las necesidades de cuidado de la población de entre 65 y 79 años. La demanda de cuidado para este grupo etario se duplicará con creces, y se corresponde con un colectivo social que, por su edad, estará mayoritariamente fuera del mercado de trabajo y que por su trayectoria laboral carecerá, en gran parte, de financiamiento público y privado para su mantenimiento. Lo mismo, y todavía con mayor intensidad, vale para la población latinoamericana mayor de 80 años, cuyas necesidades de cuidado hacia 2050 serán más del triple que en el momento actual.

Cuadro III.4
América Latina: estructura de la demanda total de cuidados, según edad,
a corto, mediano y largo plazo
(En porcentajes)

Fecha	Población de 0 a 4 años	Población de 5 a 14 años	Población de 15 a 64 años	Población de 65 a 79 años	Población de 80 años y más	Demanda total
2015	17,64	24,11	46,50	8,35	3,40	100,00
2020	16,59	22,47	47,22	9,77	3,95	100,00
2030	14,41	20,03	46,90	13,21	5,45	100,00
2040	12,61	17,59	45,47	16,11	8,20	100,00
2050	11,25	15,61	42,85	18,70	11,59	100,00
Porcentaje 2050/2015	63,78	64,73	92,15	224,07	341,11	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2015 Revision. Key Findings and Advance Tables* (ESA/P/WP.241), Nueva York, 2015. 2015).

E. Conclusiones

El enorme aumento de necesidad de cuidado por parte de la población en edad poslaboral es un desafío para los gestores del bienestar en las ciudades. Es improbable que las familias puedan hacerse cargo de las nuevas demandas de cuidado y tendrán que ser los representantes políticos quienes lleven la iniciativa de grandes reformas organizativas para dar solución a la demanda insatisfecha de cuidado.

Para resolver este problema con éxito y de manera equitativa, los líderes y gestores urbanos necesitan conseguir dos logros difíciles: i) obtener más recursos financieros, lo que implicará cambios en el sistema tributario, y ii) contribuir al cambio del contrato social que vincula entre sí a mujeres y hombres, jóvenes y viejos, oriundos e inmigrados (este logro es aún más importante y difícil que el primero).

Bibliografía

- Aguirre, R. (2011), "El reparto del cuidado en América Latina", *El trabajo del cuidado en América Latina y España*, M. Á. Durán (coord.), *Documento de Trabajo*, N° 54, Madrid, Fundación Carolina, diciembre.
- Ayuntamiento de Madrid (2016), "Madrid Ciudad de los Cuidados: un plan para mejorar la vida de quienes habitamos esta ciudad", *Diario de Madrid*, 15 de marzo [en línea] <https://diario.madrid.es/blog/2016/03/15/madrid-ciudad-los-cuidados-un-plan-para-mejorar-la-vida-de-quienes-habitos-esta-ciudad>.
- Batthyány, K. (2011), "Autonomía de las mujeres y división sexual del trabajo en las familias", *Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, M. Rico y C. Maldonado (eds.), *serie Seminarios y Conferencias*, N° 61 (LC/L.3296-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Bosch, J. (2017), "Políticas de vivienda con perspectiva de género: un análisis desde la crisis", *Género y política urbana: arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género*, B. Serrano, C. Mateo y A. Rubio (eds.), Valencia, Instituto Valenciano de la Edificación, febrero.
- Carrasco, C. (2011), "La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes", *Revista de Economía Crítica*, N° 11, Valladolid.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Montevideo, marzo.
- Chueca, F. (2011), *Breve historia del urbanismo*, Madrid, Alianza Editorial, junio.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (2017), "Barómetro de mayo 2017", *Estudio*, N° 3175, Madrid, mayo [en línea] http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14339.
- Daly, M. y J. Lewis (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", *British Journal of Sociology*, vol. 51, N° 2, Hoboken, John Wiley & Sons, junio.
- Díaz, M. y M. Llorente (2012), "Estimates of worldwide demand for care (2010-2050): an econometric approach", *Documentos de Trabajo*, N° 4, Bilbao, Fundación BBVA, mayo.
- Durán, M. Á. (2017), "Los trabajadores remunerados del cuidado", *Sociología y Economía del Cuidado*, Valencia, Universidad de Valencia, inédito.
- _____(2015), "The contribution of unpaid work to global wellbeing", *Global Handbook of Quality of Life: Exploration of Well-Being of Nations and Continents*, W. Glatzer y otros (eds.), Nueva York, Springer.
- _____(2014), "Mujeres y hombres ante la situación de dependencia", documento presentado en el Seminario Políticas Públicas de Atención a Personas Mayores Dependientes: Hacia un Sistema Integral de Cuidados, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), 19 a 21 de mayo [en línea] http://digital.csic.es/bitstream/10261/101937/1/mujereshombres19_21mayo.pdf.
- _____(coord.) (2011), "El trabajo del cuidado en América Latina y España", *Documento de Trabajo*, N° 54, Madrid, Fundación Carolina, diciembre.
- _____(2010), "The inclusion of unpaid work in the analyses of the health and social welfare sectors", *The Invisible Economy and Gender Inequalities: The Importance of Measuring and Valuing Unpaid Work*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).

- (1998), *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*, Madrid, Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales/Instituto de la Mujer.
- (1993), “Necesidades sociales y nivel de satisfacción en la década de los noventa”, *Otras visiones de España*, P. Folguera (comp.), Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Durán, M. Á. Y V. Milosavljevic (2012), “Unpaid work, time use surveys, and care demand forecasting in Latin America”, *Documentos de Trabajo*, N° 7, Bilbao, Fundación BBVA, mayo.
- Emcke, C. (2017), *Contra el odio*, Barcelona, Taurus, abril.
- Falú, A. (2009), “Violencias y discriminaciones en las ciudades”, *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, Santiago, Ediciones SUR, agosto.
- Fernández-Galiano, L. (2017), “Matadero en Madrid Río: regeneración e incertidumbre 2004-2016”, ponencia realizada en el ciclo de conferencias Arquitectura en España: de la Transición a la Incertidumbre, Madrid, Fundación Juan March, 4 y 6 de abril.
- García, B. y E. Pacheco (coords.) (2014), *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en México*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2017), “Informe de avance del nivel de actividad: cuarto trimestre de 2016”, *Cuentas Nacionales*, vol. 1, N° 4, *Informes Técnicos*, vol. 1, N° 44, Buenos Aires, marzo [en línea] http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/pib_03_17.pdf.
- (2014), “Tercer trimestre de 2013. Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo: resultados por jurisdicción”, Buenos Aires, julio [en línea] http://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf.
- (2010), “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010” [en línea] http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2017a), “Movimiento natural de la población 2015”, Madrid, enero [en línea] http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924950874&p=1254735110606&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&titema=Demograf%C3%83%C2%ADa+y+poblaci%C3%83%C2%B3n.
- (2017b), “Indicadores demográficos básicos 2015”, Madrid, enero [en línea] http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924962993&p=1254735110606&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&titema=Demograf%C3%83%C2%ADa+y+poblaci%C3%83%C2%B3n.
- López, C. y otros (2015), *Bases para un nuevo modelo de desarrollo con igualdad de género*, Bogotá, Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico (CISOE)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Moliner, M. (2007), *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos.
- Montaño, S. (2011), “Las políticas de cuidado en América Latina”, *El trabajo del cuidado en América Latina y España. Documento de Trabajo*, N° 54, M. Á. Durán (coord.), Madrid, Fundación Carolina, diciembre.
- Montes de Oca, V. (coord.) (2014), *Vejez, salud y sociedad en México: aproximaciones disciplinarias desde perspectivas cuantitativas y cualitativas*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Muxí, Z. (2009), *La arquitectura de la ciudad global*, Buenos Aires, Nobuko.

- Naciones Unidas (2016), "Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)" (A/CONF.226/4), octubre [en línea] <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>.
- _____(2015a), *World Population Prospects: The 2015 Revision. Key Findings and Advance Tables* (ESA/P/WP.241), Nueva York.
- _____(2015b), "Objetivos de Desarrollo Sostenible" [en línea] <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>.
- Pautassi, L. y C. Zibecchi (coord.) (2013), *Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Pedrero, M. (2013), "Time use and gender inequalities: some evidence from three Latin American countries", *Acta Colombiana de Psicología*, vol. 16, N° 2, Bogotá, Universidad Católica de Colombia.
- Pérez, A. (2011), "Logros y retos pendientes de la implementación de las encuestas de uso del tiempo en la región para su articulación con las políticas públicas", documento presentado en la 46ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 28 a 30 de noviembre [en línea] http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/43711/PEREZ_Logros_y_Retos_Uso_del_Tiempo_Ecuador_CEPAL.pdf.
- Pérez, L. y otros (2016), *El descuido de los cuidados*, Ciudad de México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, noviembre.
- RAE (Real Academia Española) (2014), *Diccionario de la lengua española*, Madrid, octubre.
- Rico, M. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad", *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rodríguez, C. (2010), "Análisis económico para la equidad: los aportes de la economía feminista", *SaberEs*, vol. 2, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- Sánchez de Madariaga, I. (2004), *Urbanismo con perspectiva de género*, Sevilla, Fondo Social Europeo/Junta de Andalucía/Instituto Andaluz de la Mujer.
- Sancho, M. y otros (2016), *Primero, las personas: cuidar como nos gustaría ser cuidados*, Barcelona, Fundación Bancaria Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, mayo [en línea] https://obrasocialacaixa.org/documents/10280/566144/carta_primero_las_personas_es.pdf/c61be0b7-4139-465e-8f07-941574d0a2ac.
- Segovia, O. (2009), "Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público", *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, Falú, A. (ed.), Santiago, Ediciones SUR, agosto.
- Sojo, A. (2011), "De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 67 (LC/L.3393), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Stiglitz, J., A. Sen y J. P. Fitoussi (2009), "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", París [en línea] <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.
- Tronto, J. (2013), *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*, Nueva York, New York University Press.
- UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) (2013), "Índice de calidad de vida urbana", Tudela [en línea] <http://catedra.uned.es/calidadvidaurbana>.

Capítulo IV

La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina

*Lucía Scuro
Iliana Vaca-Trigo¹*

Introducción

Las reflexiones sobre el tiempo y los intentos de medirlo han acompañado a la humanidad desde sus inicios. Las nociones filosóficas sobre el tiempo han girado en torno a dos ideas: el tiempo físico, como un elemento natural y absoluto, y el tiempo social, como una representación subjetiva que las personas hacen de su existencia y de la sucesión de diversos eventos. El primero es una variable que representa una exterioridad objetiva, observable, continua, homogénea, medible e independiente. El segundo es una construcción social, subjetiva, heterogénea y que puede ocurrir de forma simultánea o discontinua (CEPAL, 2017c).

Por muchos años, la investigación económica y social se centró en los ingresos como un recurso para el análisis del bienestar de las personas. Sin embargo, desde el último tercio del siglo XX, el análisis del uso del tiempo se volvió clave para entender ciertos componentes esenciales de la estructura social y económica de las sociedades. Los análisis sobre el uso del tiempo se

¹ División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

han realizado sobre tres líneas principales de investigación: i) sociopolítica, interesada en conseguir cambios sociales; ii) humanística, interesada en la comprensión filosófica y antropológica de la temporalidad, y iii) empírica, especialmente interesada en las técnicas de medición de la distribución del tiempo (Durán, 2012).

El tiempo es un recurso finito, por lo que su utilización en determinadas tareas se traduce, necesariamente, en una reducción del tiempo dedicado a otras actividades. El uso y la distribución del tiempo de las personas ocurre de forma continua y depende de una serie de factores que obedecen al contexto en que estas se sitúan y a los roles que desempeñan. Sin embargo, el orden de género imperante, la estructura social y las relaciones de poder han priorizado las tareas orientadas a actividades “productivas” (asociadas al modelo de producción capitalista) por sobre las actividades reproductivas. Esto ha hecho que las ciudades se planifiquen y gestionen en función de las demandas de trabajo para el mercado, invisibilizando otras necesidades y usos del tiempo.

Además, la división sexual del trabajo vigente, que asigna casi exclusivamente a las mujeres las tareas domésticas y de cuidados, presenta restricciones para la decisión autónoma y la libre utilización del tiempo. Como se verá a lo largo de este capítulo, las mujeres que habitan en las ciudades latinoamericanas encuentran una doble barrera: por una parte, una rígida asignación de tareas, y, por la otra, ciudades que no fueron diseñadas pensando en estas tareas. Como sucede con los ingresos, la carencia de tiempo personal y la falta de libertad para su disposición es un fenómeno que configura la desigualdad social, y muy especialmente las desigualdades de género.

Para revertir las brechas de género existentes en relación con el acceso a los ingresos, la movilidad, el uso del espacio público y los servicios, y la segregación residencial socioeconómica, es importante volcar la mirada hacia la distribución diferenciada, entre hombres y mujeres, de las actividades que requieren los hogares para su reproducción y el uso del tiempo. Esto en virtud de que la distribución del tiempo de las personas está profundamente ligada a la organización del espacio en el territorio. Así, la compatibilización de sus actividades está vinculada con las distancias, los medios y las condiciones para recorrerlas, lo que es especialmente relevante en las ciudades (CEPAL, 2016a).

La investigación sobre el uso del tiempo y, particularmente, el análisis de la información que proporcionan las encuestas sobre el uso del tiempo han permitido identificar los patrones desiguales de distribución y cuantificar la asignación del tiempo a las actividades cotidianas. Además, permitieron establecer las condiciones que afectan la distribución del tiempo, así como su asignación a determinado tipo de tareas de acuerdo con las regulaciones del sistema patriarcal en las familias y el orden de género. Esto, a su vez, ha visibilizado estadísticamente el trabajo doméstico y de cuidado no

remunerado y sus efectos sobre la vida de las mujeres y sobre las relaciones de género. Por último, a través del trabajo, el tiempo se convierte en bienes y servicios con un valor monetario que constituyen un aporte al bienestar de la sociedad; las encuestas sobre el uso del tiempo proveen importantes insumos para dicha valorización.

Como se plantea en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, es necesario contar con información que permita visibilizar y cuantificar las desigualdades de género y el diseño de políticas para superar la actual división sexual del trabajo, entre otros factores que perpetúan la desigualdad (CEPAL, 2017b). A lo largo del presente capítulo, se presentarán datos sobre el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado en algunas ciudades latinoamericanas, basados en las encuestas sobre el uso del tiempo que los países de la región han realizado en los últimos años. Esta información se analiza con el objeto de brindar a las administraciones locales insumos que permitan implementar políticas urbanas para la igualdad.

A. Información sobre el uso del tiempo en las ciudades

Impulsados por la Agenda Regional de Género, los países de América Latina han acumulado experiencias en la medición del uso del tiempo, principalmente en los últimos diez años. Esta información ha permitido visibilizar la marcada división sexual del trabajo y la repercusión que esto tiene en la distribución del tiempo de hombres y mujeres.

Es importante señalar que los estudios sobre el uso del tiempo en la región comenzaron con encuestas para capitales o aéreas metropolitanas (territorios de fuerte componente urbano) y posteriormente estas experiencias se extendieron a todo el territorio nacional. En la región hay varias ciudades que han levantado información sobre el uso del tiempo, ya sea a través de estudios específicos para la ciudad o mediante la ampliación de las muestras en proyectos de representatividad nacional.

En Cuba, por ejemplo, en 2001 se realizó la encuesta sobre el uso del tiempo en los municipios de Pinar del Río, San Juan y Martínez, La Habana Vieja, Bayamo y Guisa, con el objetivo de contar con información sobre el uso y la distribución del tiempo con un enfoque de género.

La primera medición de uso del tiempo realizada en el Uruguay fue una encuesta independiente para Montevideo y el Área Metropolitana aplicada en 2003 por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En la Argentina, en el marco de un acuerdo de cooperación entre la Dirección General de Estadística y Censos de la ciudad de Buenos Aires y el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en 2005 se incorporó por primera vez en la Encuesta Anual de Hogares un módulo correspondiente a la encuesta sobre el uso del tiempo de la ciudad de Buenos Aires. La segunda encuesta sobre el uso del tiempo realizada en este país la llevó a cabo en la ciudad de Rosario, en 2010, la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario, en alianza con el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de Santa Fe y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. En esta encuesta, además de relevarse información sobre el uso del tiempo, se incorpora por primera vez el trabajo voluntario (Aguirre y Ferrari, 2014). Entre el 7 de septiembre y el 15 de diciembre de 2016 se levantó una encuesta sobre el uso del tiempo en la ciudad de Buenos Aires, con el propósito de recabar datos sobre la asignación del tiempo a las diferentes actividades cotidianas, entre las que se incluyen el trabajo remunerado, las actividades domésticas, el cuidado de niños, niñas, personas mayores o personas con discapacidad, el estudio, el esparcimiento, y los viajes y traslados.

En Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) levantó durante noviembre y diciembre de 2007 y parte de enero de 2008 una encuesta sobre el uso del tiempo, de carácter experimental e independiente, con representatividad para el área urbana de la conurbación del Gran Santiago, compuesta de 34 comunas (32 de la provincia de Santiago, más San Bernardo y Puente Alto) (INE, s/f).

En Costa Rica, gracias a las alianzas y articulaciones de la Universidad Nacional de Costa Rica, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en 2011 se llevó a cabo una encuesta independiente con cobertura de la Gran Área Metropolitana.

Por otra parte, destaca la recopilación de datos con representatividad urbana para la ciudad de Bogotá, gracias al convenio entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia y la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, que en 2012 permitió aplicar la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) en Bogotá y utilizar esta información para apoyar la toma de decisiones y generar recomendaciones de política pública que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía bogotana (Valencia, Dimas y Martín, 2015).

En la actualidad, la mayoría de los países de la región tienen encuestas sobre el uso del tiempo con cobertura nacional y generalmente con representatividad a nivel urbano (en algunos casos también existe representatividad a nivel rural). Las estadísticas e indicadores que de estas se desprenden, para la mayoría de los países, se producen solo a nivel de promedios nacionales. A veces, los promedios nacionales esconden realidades que son particulares de

un territorio específico. La información del uso del tiempo permite entender cómo las transformaciones en las ciudades han afectado de distinta forma la vida de mujeres y hombres. La carencia de datos de uso del tiempo a niveles subnacionales dificulta la planificación territorial con enfoque de género.

Es importante considerar que la desagregación a nivel de un territorio específico debe ser parte de los dominios de estudio al momento de diseñar las muestras para garantizar que la información obtenida para una determinada ciudad o área geográfica sea representativa de dicho ámbito geográfico. En caso contrario, la información que se desprenda de estos análisis podría estar sesgada o presentar amplios márgenes de error.

Para los análisis de información en este capítulo, se utilizan las bases de datos del repositorio de encuestas sobre el uso del tiempo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y se presentan las ciudades capitales o las áreas metropolitanas de mayor tamaño que permitan, en las encuestas sobre el uso del tiempo, hacer inferencias a este nivel territorial. En el cuadro IV.1 se muestran las fuentes de datos utilizadas, así como el ámbito geográfico considerado.

Cuadro IV.1
América Latina (9 países): encuestas sobre el uso del tiempo seleccionadas que permiten una desagregación urbana

País	Año	Encuesta	Ámbito geográfico de estudio
Argentina	2013	Módulo en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Chile	2015	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo	Región Metropolitana
Colombia	2012	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo	Bogotá
Costa Rica	2011	Encuesta de Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana	Gran Área Metropolitana
Ecuador	2012	Encuesta Específica de Uso del Tiempo	Quito
El Salvador	2010	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Área Metropolitana de San Salvador
México	2014	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo	Ciudad de México
Perú	2010	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo	Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao
Uruguay	2013	Módulo en la Encuesta Continua de Hogares	Montevideo

Fuente: Elaboración propia.

B. Desigualdades estructurales

Como ha planteado la CEPAL (2016b y 2016c), el uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado en los hogares es un elemento central para analizar las desigualdades de género. Es en el uso del tiempo donde las desigualdades se materializan y, a su vez, se convierten en condicionantes de

otras situaciones de injusticia, dado que las oportunidades de participación laboral, política y comunitaria también varían en función de la disponibilidad de tiempo (Marco, 2012).

La injusta división sexual del trabajo impone a las mujeres una sobrecarga de trabajo no remunerado que actúa como una barrera para su acceso al mercado laboral en empleos decentes y para la generación de ingresos propios. Esto plantea el importante desafío de generar políticas públicas en la región que permitan mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral y apoyen su permanencia en dicho mercado a través de programas y servicios que posibiliten la conciliación entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado (CEPAL, 2016a).

En el gráfico IV.1 se muestra cómo, en las ciudades capitales con información disponible, el tiempo total de trabajo de las mujeres es mayor que el de los hombres y llega a alcanzar 12 horas semanales de diferencia. Si se observa la composición del tiempo total de trabajo, las mujeres están sobrerrepresentadas en el trabajo no remunerado (destinan entre 15,8 y 34,5 horas semanales más que los hombres a este tipo de tareas), mientras que en términos del trabajo remunerado se produce la situación inversa. Esto da cuenta de que la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral no ha ido de la mano de una mayor participación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidado en los hogares, lo que presenta nuevos retos para las políticas públicas urbanas.

Gráfico IV.1
América Latina (9 ciudades): tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo
(En horas semanales)

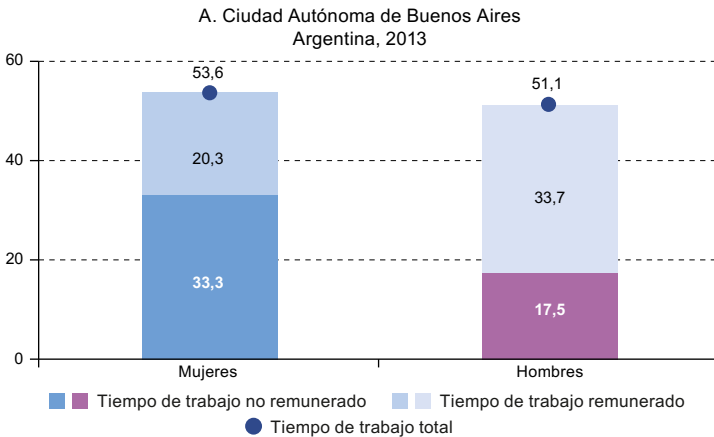


Gráfico IV.1 (continuación)

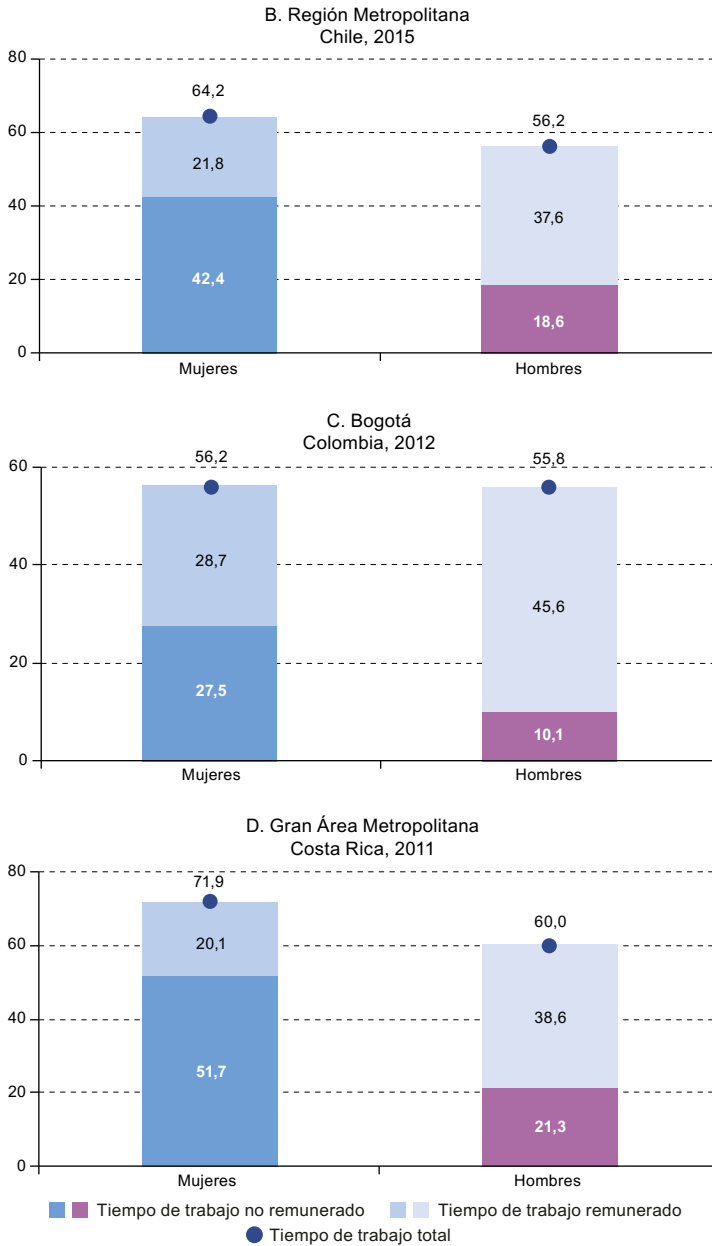


Gráfico IV.1 (continuación)

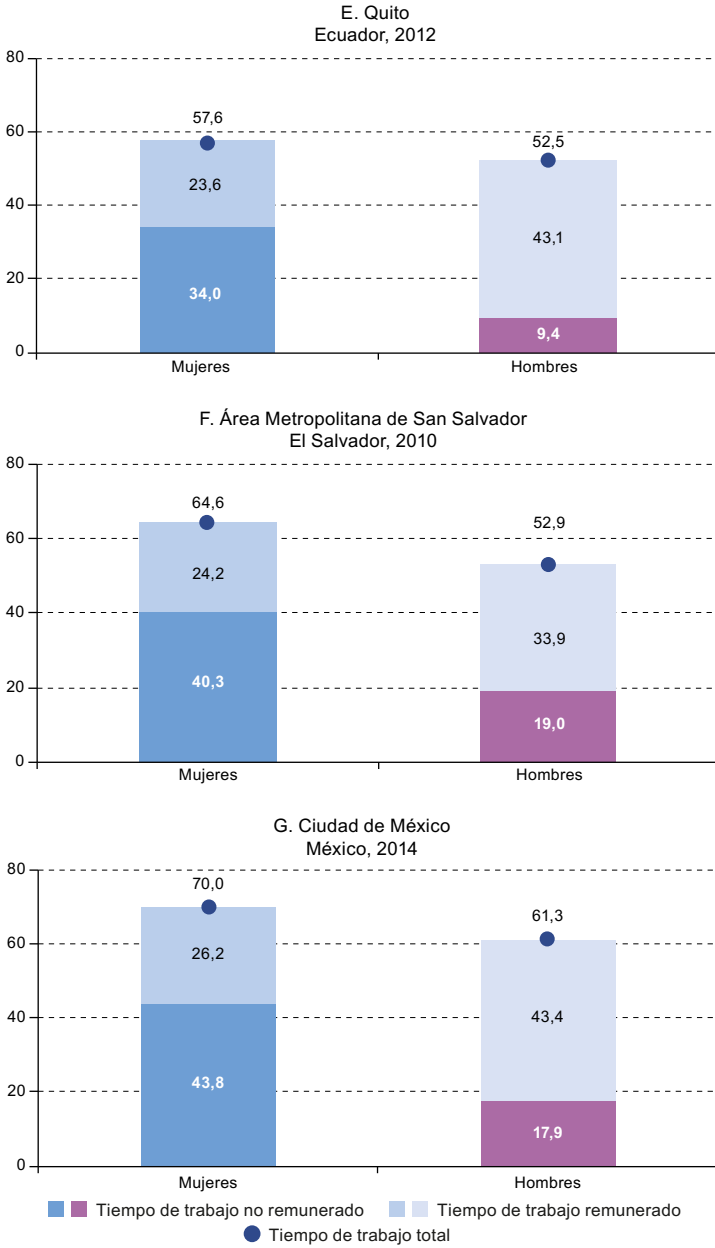
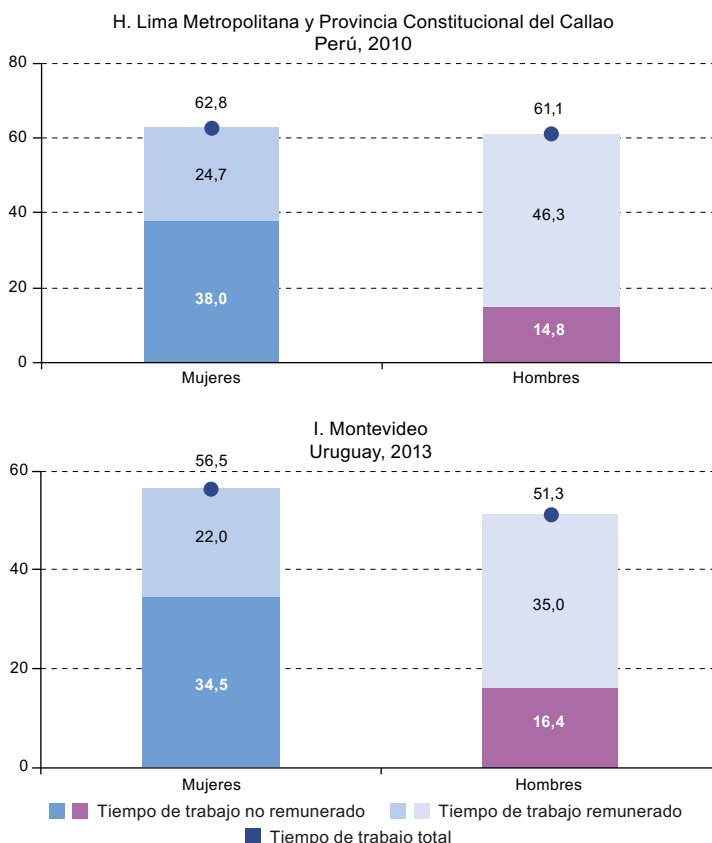


Gráfico IV.1 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

Nota: La heterogeneidad de las fuentes de datos no permite realizar comparaciones entre países. El objetivo es mostrar las tendencias en cada ciudad. El trabajo remunerado se refiere al trabajo que se realiza para la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. En la Argentina no se pregunta sobre el tiempo dedicado al traslado de ida y vuelta al trabajo ni sobre el tiempo de búsqueda de empleo (esta última pregunta tampoco se formula en el Ecuador, El Salvador ni el Uruguay). El trabajo no remunerado se refiere al trabajo por el que no se recibe pago alguno y que se realiza sobre todo en la esfera privada; se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado, al trabajo de cuidado no remunerado (para el propio hogar o para apoyo a otros hogares), al trabajo para la comunidad y al trabajo voluntario. En la Argentina no se formulan preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes. En todos los países se considera a la población de 15 años y más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años y más.

La mayor cantidad de tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado es una realidad generalizada, pero también socioeconómicamente estratificada. Si se toma el nivel de ingresos per cápita de los hogares como variable de estratificación, como se muestra en el gráfico IV.2, se verifica que son las mujeres de los hogares de menores ingresos quienes dedican más

horas al trabajo no remunerado. Además, son precisamente estos hogares los que necesitan una mayor provisión de ingresos y presentan otras carencias en términos de acceso a servicios y condiciones de la vivienda; también son los que registran un mayor número de miembros dependientes, cuyo cuidado demanda más tiempo. A esto se suma la falta de servicios públicos de calidad para el cuidado de niños y niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y enfermos crónicos. Se prevé que esta situación se agrave debido a los cambios demográficos que está experimentando la región. Por lo tanto, existe una estrecha relación entre la distribución del tiempo y los ingresos, y se da un círculo vicioso en el que las privaciones de tiempo hacen que la pobreza se agudice o se reproduzca (Scuro y Vaca-Trigo, 2017).

Gráfico IV.2
América Latina (9 ciudades): tiempo dedicado al trabajo no remunerado por la población de 15 años y más, según sexo y quintil de distribución del ingreso de los hogares
(En horas semanales)

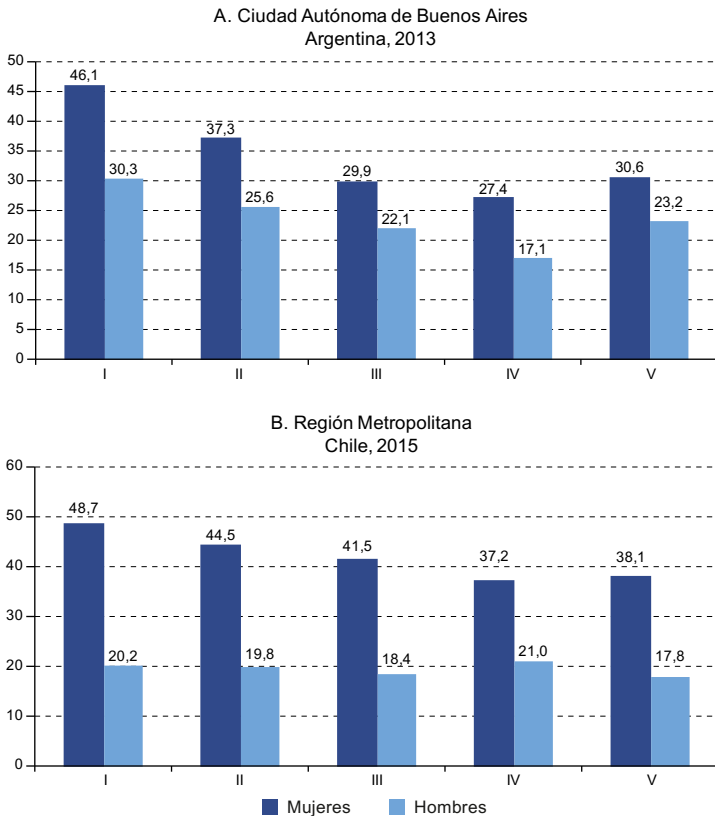


Gráfico IV.2 (continuación)

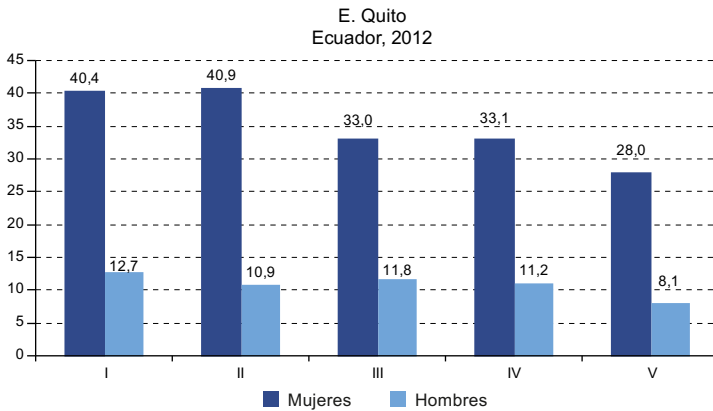
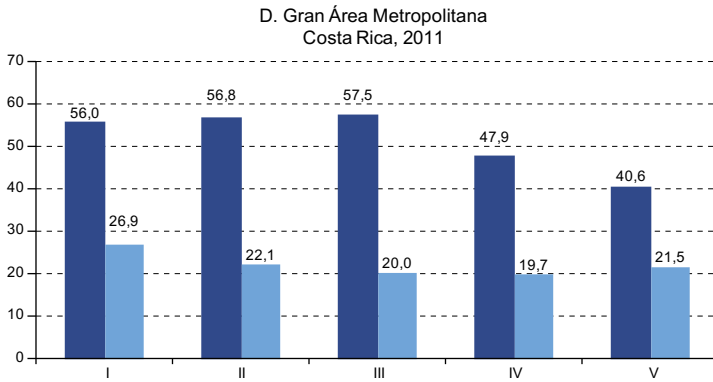
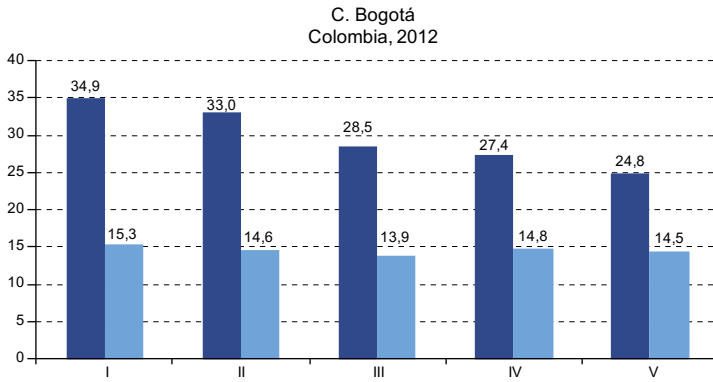


Gráfico IV.2 (continuación)

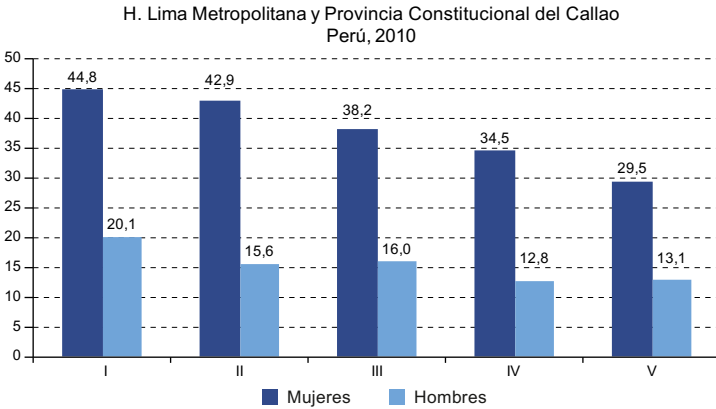
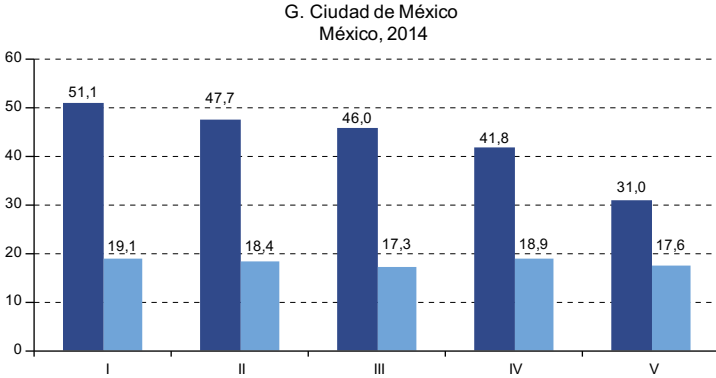
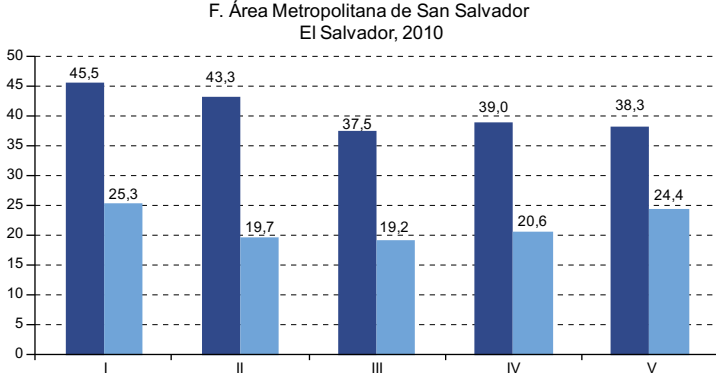
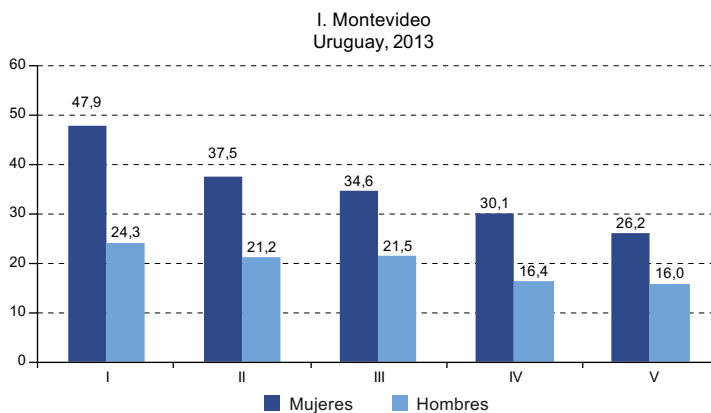


Gráfico IV.2 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

Nota: El trabajo no remunerado se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo de cuidado no remunerado (para el propio hogar o en apoyo a otros hogares), al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. En la encuesta de la Argentina no se incluyen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes. En todos los países se considera a la población de 15 años y más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años y más.

Las diferencias detectadas son importantes, ya que mientras en los hogares del primer quintil las mujeres dedican, en promedio, alrededor de 46 horas semanales al trabajo no remunerado, las que pertenecen al quinto quintil dedican unas 31 horas semanales. En el caso de los hombres, las diferencias en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado no son significativas entre los niveles de ingresos de los hogares y en general no alcanzan una hora diaria. Esto implica que la brecha de género se torna más severa e injusta en los hogares de menores niveles de ingresos.

C. Uso del tiempo en las ciudades

Las ciudades latinoamericanas, como se indicó en el capítulo I, tradicionalmente han sido planificadas para la producción y el consumo, en función del tiempo de trabajo para el mercado, ignorando las necesidades de la reproducción de la vida cotidiana y, por tanto, el tiempo que se destina al trabajo para el bienestar de las personas en los hogares.

La zonificación funcional de la ciudad refuerza la marcada separación de estos tiempos y dificulta mucho la compatibilización del tiempo personal, de trabajo remunerado y de trabajo no remunerado. Así, la división espacial, basada en los requerimientos de un sistema patriarcal, ha obviado las necesidades de las mujeres y no ha tomado en cuenta las desigualdades

socioeconómicas, étnicas ni etarias. Esta concepción de las ciudades potencia la segregación espacial, lo que se tradujo en un mal uso de los recursos físicos, económicos y del tiempo de las personas; es decir, ha generado un modelo urbano insostenible (Montaner y Muxí, 2011). La incorporación del análisis del uso del tiempo en la planeación urbana permite construir ciudades que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas que en ellas habitan y así propiciar la disminución de la desigualdad y un goce de derechos más equitativo entre mujeres y hombres.

1. Desigualdad espacial y de acceso a servicios

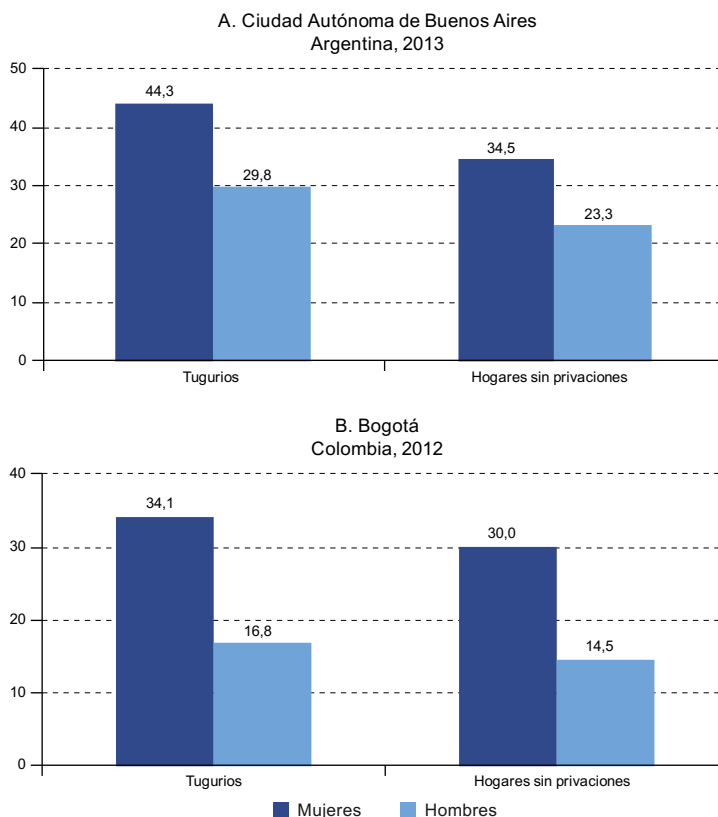
De acuerdo con la Nueva Agenda Urbana, la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover u obstaculizar la cohesión social, la igualdad y la inclusión (ONU-Hábitat, 2016). Para contar con ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles se requiere que los servicios públicos estén distribuidos adecuadamente y satisfagan las necesidades específicas de las mujeres (CEPAL, 2017a). En particular, la planificación territorial debe garantizar que la infraestructura y los servicios urbanos—incluidos el agua y el saneamiento, la vivienda, la energía, la educación, la atención sanitaria y las tecnologías de la comunicación— sean sensibles a las necesidades, los derechos y la seguridad de las mujeres y las niñas.

Las desigualdades en las ciudades se manifiestan en la concentración de los ingresos, los recursos y las oportunidades en algunos grupos de la población, pero también en términos de la segregación espacial. En las ciudades latinoamericanas, la segregación espacial se relaciona con una diferencia en el acceso a los servicios y en su calidad. De este modo, los tugurios o asentamientos humanos precarios son tanto una manifestación física y espacial de la desigualdad, como un factor reproductor de este fenómeno, que impone restricciones a la calidad de vida y a las potencialidades laborales (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

La proporción de personas que viven en condiciones de tugurio en las zonas urbanas de América Latina y el Caribe se ha reducido del 33,7% en 1990 al 21,1% en 2014 (ONU-Hábitat, 2016). Pese a este marcado descenso, uno de cada cinco habitantes de las zonas urbanas aún vive con carencias habitacionales, tiene un menor acceso a los sistemas de transporte y soporta deficiencias en la dotación de servicios de infraestructura básica o carencias de servicios y otros bienes públicos. Esto tiene serias consecuencias en la distribución del tiempo de las personas, ya que impone un mayor tiempo para acceder a los lugares de trabajo y recarga el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para compensar la falta de servicios públicos de calidad. Como se ve en el gráfico IV.3, las condiciones de

habitabilidad tienen un efecto directo en el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres. Las mujeres que viven en hogares ubicados en tugurios dedican entre 4,1 y 9,7 horas semanales más al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que aquellas que viven en hogares sin privaciones, lo que agrava las brechas de género².

Gráfico IV.3
América Latina (6 ciudades): trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo y privaciones del hogar
 (En horas semanales)



² Para este análisis, de conformidad con la definición de ONU-Hábitat, un hogar en condiciones de tugurio consiste en un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones: 1) vivienda duradera (una estructura permanente que protege de condiciones climáticas extremas); 2) suficiente espacio habitable (no más de tres personas compartiendo una habitación); 3) acceso a fuentes de agua mejorada (agua suficiente, asequible y que se puede obtener sin esfuerzo extremo); 4) acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas (un baño privado o un baño público compartido con un número razonable de personas), y 5) tenencia segura (*de facto o de jure*, estado de tenencia seguro y protección contra el desalojo forzoso) (ONU-Hábitat, 2008, pág. 33).

Gráfico IV.3 (continuación)

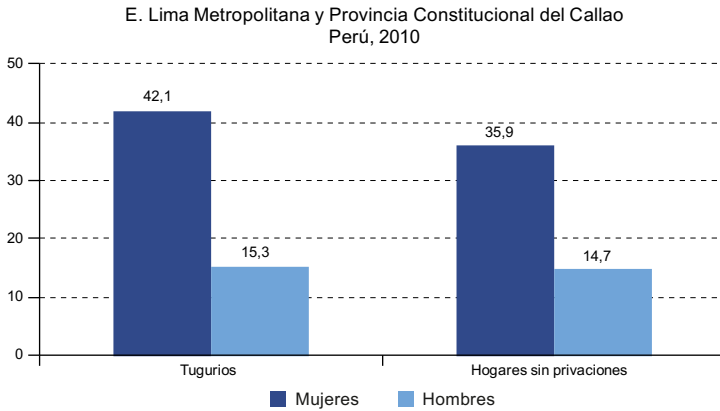
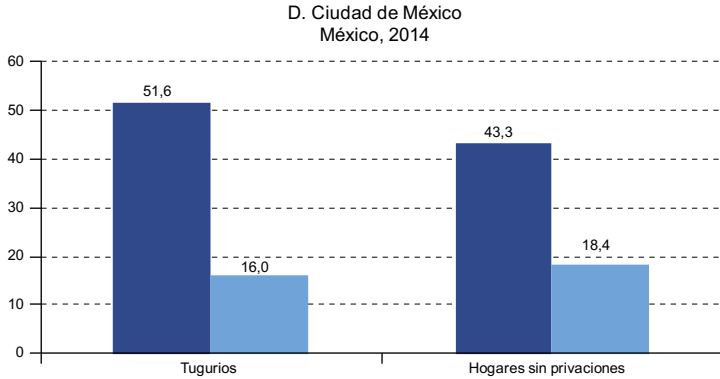
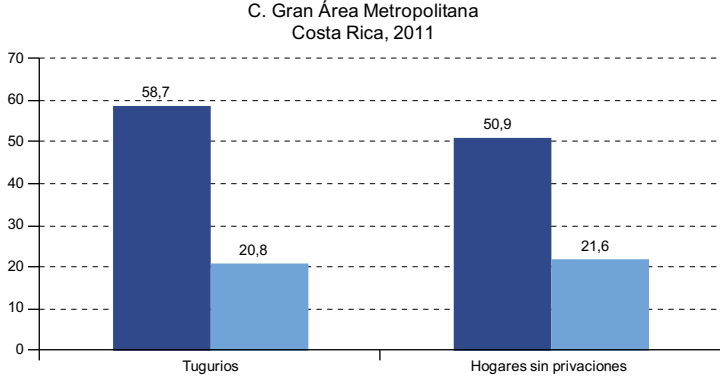
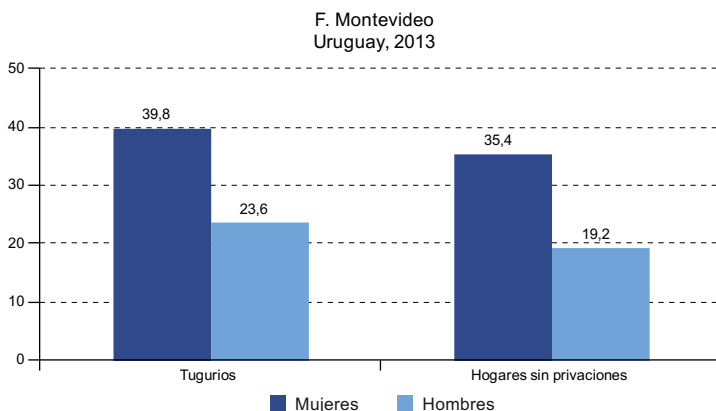


Gráfico IV.3 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

Nota: Las encuestas sobre el uso del tiempo de México y el Perú no permiten identificar la tenencia insegura de la vivienda.

Los hogares sin agua potable están sujetos a diversas adversidades, entre ellas, los costos adicionales de obtener agua de camiones cisterna, los efectos negativos sobre la salud y los costos de oportunidad que supone dedicar tiempo al acarreo del agua, lo que afecta particularmente a las mujeres. A pesar de los avances, en todos los países se detectan diferencias relevantes en el acceso a agua por tubería según quintil de ingreso, al igual que en el acceso a servicios de saneamiento. El acceso a fuentes de agua mejoradas es fundamental para reducir la carga que conlleva el trabajo doméstico no remunerado que realizan las mujeres, ya que reduce el tiempo que se destina a recolectar agua, tarea que a menudo es efectuada por mujeres y niñas. A su vez, el acceso a fuentes de agua mejoradas incide en los tiempos del cuidado, ya que reduce las tareas de preparación del agua para el consumo o la preparación de terapias y medicinas.

La consideración de los datos sobre la distribución del trabajo no remunerado en los hogares puede contribuir a una planeación urbana con enfoque de género. Las políticas de extensión de redes hídricas, saneamiento y distribución de agua potable son fundamentales para mejorar el acceso a servicios básicos y para disminuir la carga de trabajo doméstico, ya que reducirían la participación de las mujeres en estas actividades (CEPAL, 2017c). Por lo general, los tugurios se encuentran ubicados en sectores geográficamente distantes de los centros urbanos y, debido a la mala conectividad, quienes allí viven necesitan disponer de más tiempo para acceder a servicios y a oportunidades laborales y de capacitación, y para establecer redes sociales que fomenten una movilidad social ascendente. Las políticas y estrategias

de desarrollo urbano deben incorporar la información sobre el uso del tiempo que identifica los efectos en el acceso desigual a estos servicios para promover la cohesión social, la inclusión y la igualdad.

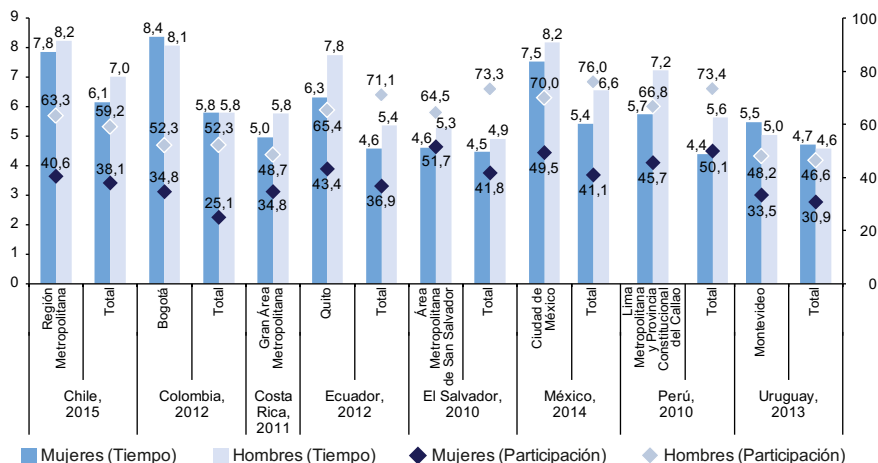
2. Tiempos de traslado en la ciudad

La información sobre el uso del tiempo se ha utilizado, en gran medida, para identificar las necesidades de provisión de medios de transporte y los factores que llevan a elegir uno u otro medio. Existen varios estudios que incorporan un análisis sobre las desigualdades de género en el acceso a los medios de transporte (Hernández, 2012; Jirón y Mansilla, 2013; Figueroa y Waintrub, 2015; Rozas y Salazar, 2015). De esta forma, se otorga una mirada dinámica al uso del tiempo y se vincula esta dimensión con la espacial, en la medida en que puede dar cuenta de los itinerarios y el tiempo necesario para realizar determinado tipo de actividades o acceder y utilizar con eficacia los servicios públicos, los espacios de recreación y participación, las instituciones educativas y el lugar donde se realiza el trabajo remunerado. Esto se refuerza cuando, a la hora de diseñar políticas, se consideran las desigualdades de acceso y uso efectivo que afectan a los hogares y las personas (en particular, las mujeres pobres), cuya posición en el espacio social y geográfico compromete seriamente sus posibilidades de gestionar el tiempo como un activo para aprovechar plenamente las oportunidades y los recursos y alcanzar la autonomía y el bienestar (Rossel y Hernández, 2013).

Las encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar los tiempos asociados a traslados de ida y vuelta al lugar de ocupación. En el gráfico IV.4 se muestra el tiempo que hombres y mujeres dedican cada semana a desplazarse al lugar de ocupación en las capitales de ocho países de América Latina³. Si bien a los efectos de las estadísticas de uso del tiempo este tiempo está clasificado dentro del trabajo remunerado, en general, no suele estar sujeto a remuneración ni está considerado dentro de la jornada laboral, aunque en algunos países está protegido por la cobertura de salud. El tiempo de traslado en las capitales registra al menos una hora más a la semana que el promedio nacional debido al mayor congestionamiento urbano, al parque automotor más voluminoso y a los recorridos más lentos del transporte público.

³ Esta sección tiene por objeto ilustrar el potencial de las encuestas sobre el uso del tiempo para las políticas de movilidad urbana. Además de los países seleccionados, el Brasil, Guatemala, Panamá y el Paraguay también incluyen preguntas sobre el tiempo invertido en los traslados de ida y vuelta al trabajo.

Gráfico IV.4
América Latina (8 países): traslados de ida y vuelta al lugar de ocupación
de la población de 15 años y más, según sexo
(Tiempo en horas semanales y participación en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

Al tener una tasa de participación en el mercado laboral menor que la de los hombres, la participación de las mujeres en los traslados al empleo también es más baja. Si bien las encuestas sobre el uso del tiempo no ofrecen toda la información necesaria para caracterizar la movilidad urbana, sí proporcionan evidencia empírica de algunas desigualdades en los tiempos asociados a los traslados.

Las encuestas de origen-destino son herramientas estadísticas que proveen información para identificar los patrones de movilidad urbana y los tiempos que se requieren y destinan para transitar por la ciudad. Varias ciudades de la región han levantado este tipo de encuestas.

En la Argentina, con el objetivo de la generar información para la planificación del sistema de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires, entre fines de 2009 y principios de 2010 se realizó la Encuesta de Movilidad Domiciliaria. Sus resultados han permitido describir las características de la demanda de viajes a nivel de cada zona definida en el área de estudio, discriminada por nivel socioeconómico de la población, modo de transporte utilizado, períodos y motivos de los viajes, así como información demográfica y rutinas de viaje (Ministerio de Transporte, 2010).

En la comuna de Santiago se llevó a cabo la Encuesta Origen Destino de Viajes de 2012 con el fin de apoyar la formulación de planes y proyectos de infraestructura para mejorar las condiciones de movilidad de las personas y

mercancías en Santiago, así como para la elaboración de adecuadas políticas de transporte y otras áreas estrechamente relacionadas, como el medio ambiente y el desarrollo urbano (SECTRA/UAH, 2014).

En Colombia, la Secretaría Distrital de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá ha desarrollado un sistema de información sobre la demanda y el uso del transporte en la ciudad a través de la encuesta de movilidad que se realiza cada cinco años. La más reciente se levantó entre marzo y junio de 2015. En los últimos años, en esta encuesta se incluyeron preguntas sobre origen y destino, motivos de los viajes y violencias en el transporte diferenciadas por sexo⁴.

En 2016 se llevó a cabo la Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo, como una iniciativa conjunta de la Intendencia de Montevideo, la Intendencia de Canelones, la Intendencia de San José, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y la Universidad de la República, a través de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La finalidad era conocer en qué condiciones se mueven las personas en la ciudad de Montevideo y cuáles son los principales obstáculos que deben enfrentar. Esta encuesta relevó información sobre los medios de transporte que usan los ciudadanos cotidianamente, los horarios de realización de los viajes y el tiempo que demoran, lo que permite construir tipologías de viajes y de encadenamientos de viajes, además de contar con una serie de datos socioeconómicos del hogar, como la motorización y disponibilidad de recursos de movilidad. El sondeo también aporta datos sobre tiempos en las diversas etapas del viaje y permite generar información diferenciada por sexo, así como la consideración del uso social del tiempo asociado a la movilidad.

Con el objetivo de conocer los hábitos de viaje de la población y planificar e instrumentar políticas para mejorar el transporte, el medio ambiente y el desarrollo económico, en 2017 se levantó en la Ciudad de México la Encuesta de Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México. Esta es una iniciativa conjunta del gobierno de la Ciudad de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (encargado de la encuesta en hogares) y la Universidad Nacional Autónoma de México (que llevará a cabo la Encuesta Origen-Destino de Interceptación, orientada a las personas que no son habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México, pero que viajan en esta zona, y la Encuesta Origen-Destino de Transporte de Carga, para los viajes de vehículos de carga). Esto permitirá a las

⁴ Los resultados diferenciados por sexo se encuentran en procesamiento.

autoridades de la Ciudad de México contar con información estadística para tomar decisiones en materia de movilidad, infraestructura vial y servicio de transporte público.

Por lo general, estas encuestas identifican como motivos del viaje las categorías de trabajo remunerado, estudio, personal, social, compras, salud y esparcimiento, y dan menos importancia a la difusión de datos sobre los tiempos que se destinan a traslados relacionados al cuidado de personas o gestiones del hogar. Es importante que este tipo de instrumentos permita una clara identificación de los viajes asociados a tareas relacionadas al trabajo doméstico y en especial al trabajo de cuidados. Solo así se podrá planificar la movilidad urbana tomando en cuenta las necesidades de cuidado de la población y de quienes están a cargo de cuidar a la población dependiente.

3. Tiempos para cuidar en la ciudad

El cuidado es una actividad destinada a velar por los integrantes del hogar a lo largo de todo el ciclo vital y comprende tanto los cuidados indirectos —producción de bienes y servicios— como los cuidados directos personales. Ya sea por razones de edad (en los extremos del ciclo vital) o de salud, por alguna discapacidad o por necesidades emocionales y afectivas, todas las personas requieren cuidados (CEPAL, 2015; Montañó y Calderón, 2010).

En la Agenda Regional de Género se reconoce el cuidado como un derecho de las personas y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad, las familias y las empresas (CEPAL, 2014). Sin embargo, los datos sobre el uso del tiempo de las personas en la región visibilizan que la principal oferta de cuidados se brinda desde los hogares y que son las mujeres quienes sostienen la economía del cuidado.

Para analizar el trabajo de cuidado, algunas encuestas dan cuenta no solo de las tareas que se realizan dentro del propio hogar, sino también de aquellas que se realizan, siempre de forma no remunerada, en otros hogares (por lo general se trata de familiares dependientes que no viven en la misma vivienda) (véase el gráfico IV.5). Si bien las tasas de participación del trabajo no remunerado en esta modalidad no son tan altas, en los casos de Colombia, Chile y el Uruguay, los tiempos destinados al cuidado a miembros de otros hogares presentan magnitudes muy altas para las mujeres y llegan a las 30 horas semanales. Esto implica que las mujeres se desplazan y dedican, en promedio, hasta cuatro horas por día al cuidado de familiares, probablemente personas adultas mayores o niños y niñas (por ejemplo, abuelas que cuidan a sus nietos).

Gráfico IV.5
América Latina (9 ciudades): trabajo de cuidado no remunerado para miembros del hogar y otros hogares, población de 15 años y más, según sexo
(Tiempos en horas semanales y participación en porcentajes)

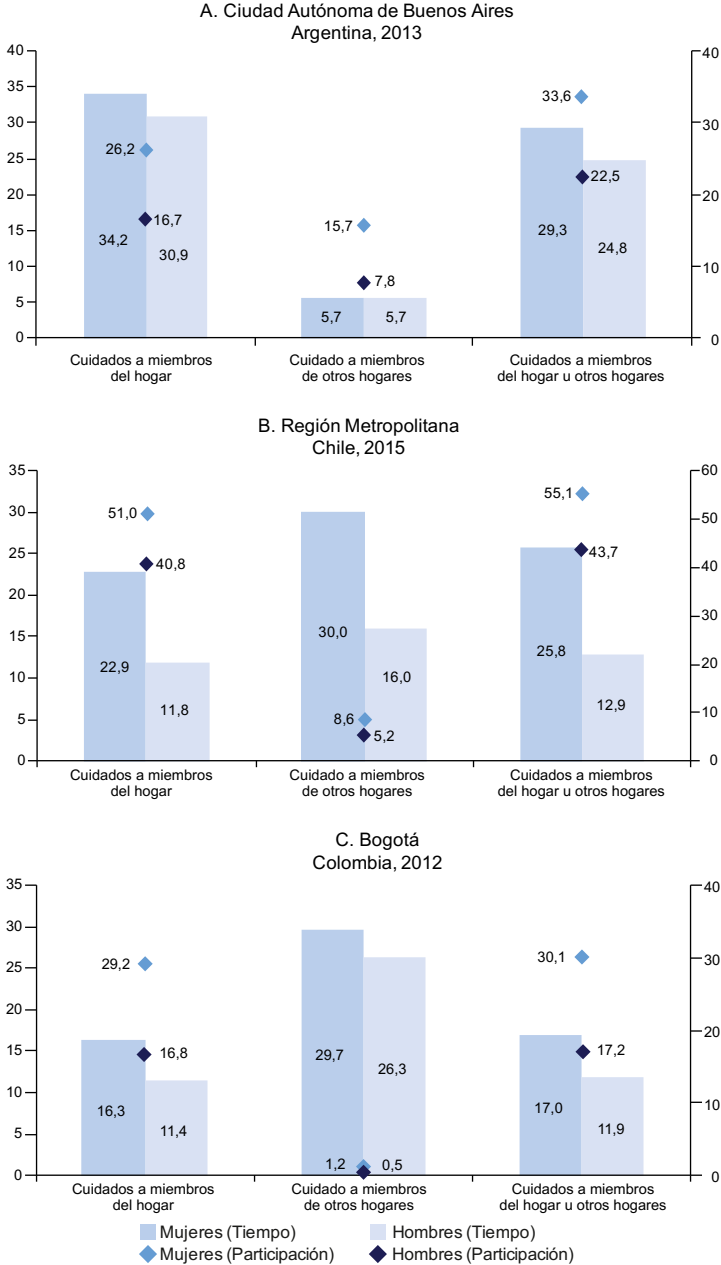
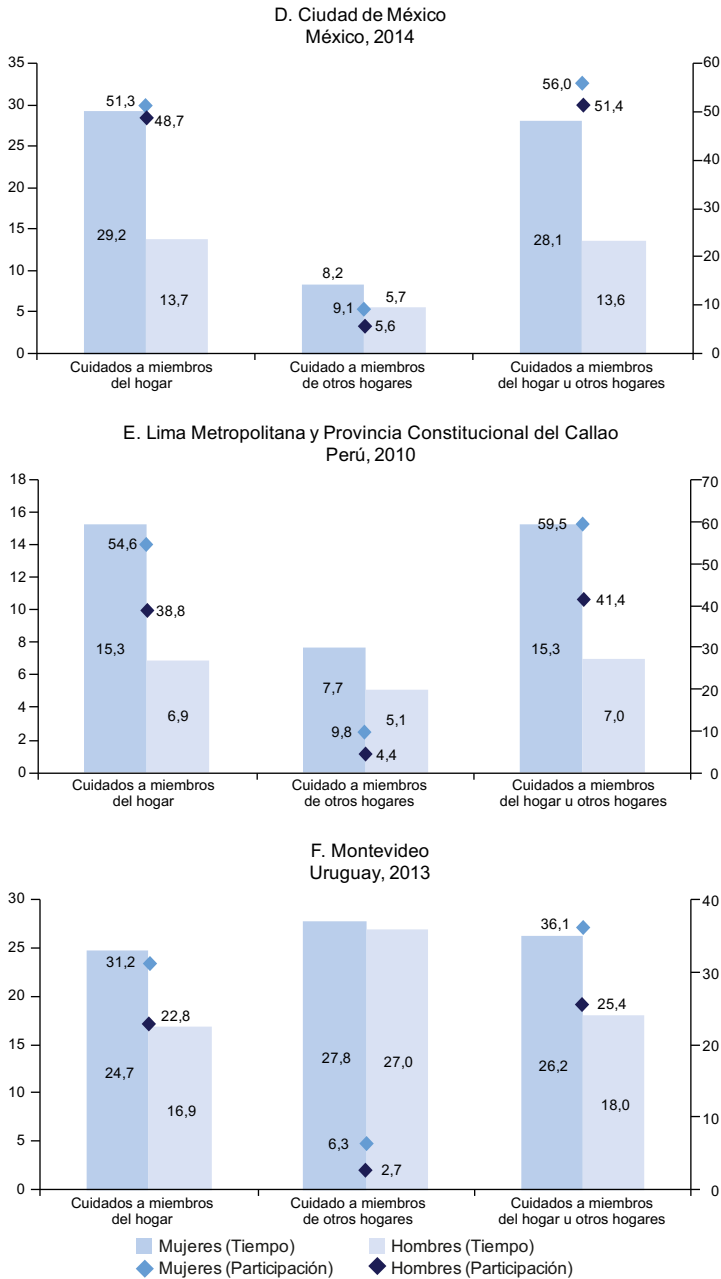


Gráfico IV.5 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

En el caso de las encuestas de Costa Rica (Gran Área Metropolitana), el Ecuador (Quito) y El Salvador (Área Metropolitana de San Salvador), no hay posibilidad de analizar el trabajo de cuidado ofrecido a otros hogares, ya que no se releva. Cabe destacar, no obstante, que estas tres ciudades mantienen la tendencia y presentan mayores niveles de tiempo dedicado al cuidado por parte de las mujeres (30 horas semanales en la Gran Área Metropolitana, 16 horas semanales en Quito y 15,5 horas semanales en el Área Metropolitana de San Salvador), con brechas muy agudas en el caso de la Gran Área Metropolitana (casi 20 horas semanales de diferencia en el tiempo de cuidados entre hombres y mujeres). En Quito la brecha es de más de ocho horas y en San Salvador es de casi seis horas semanales entre unos y otras.

Si bien muchas de las actividades de cuidado se realizan en las viviendas, otras deben llevarse a cabo en otros espacios, como centros de salud o tratamiento, instituciones educativas y centros de cuidados. Sin embargo, las necesidades de traslado asociadas al cuidado en la ciudad han permanecido invisibles a la planeación urbana.

Algunas encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar ciertas actividades de cuidado que requieren traslados (véase el gráfico IV.6). Si bien las metodologías y el nivel de detalle de las preguntas muestran cierta heterogeneidad, las tendencias son claras. Las mujeres participan más de estas tareas y dedican entre una y tres horas semanales más que los hombres a estas actividades. Además, como ya se mencionó, estos tiempos se incrementan en los hogares ubicados lejos de los centros urbanos donde se concentra la oferta de servicios de salud, educación y demás. La encuesta del Uruguay permite identificar, por ejemplo, que las mujeres que viven en hogares en condiciones de tugurio, según la definición de ONU-Hábitat (2008), destinan, en promedio, dos horas semanales más a traslados asociados con cuidados a miembros del hogar que aquellas que viven fuera de estos asentamientos. Esto da cuenta de cómo las desigualdades de género se entrecruzan con las desigualdades en el uso del tiempo y las desigualdades espaciales.

La organización del tiempo en las ciudades de la región está condicionada por la oferta de horarios, frecuencia y priorización del transporte público, que, a su vez, se ha determinado en función de dos actividades principales: la entrada y salida de quienes trabajan en los centros productivos y en las universidades (Montaner y Muxí, 2011). Esto limita la autonomía económica de las mujeres, que destinan más tiempo a acudir a los servicios de salud o a los establecimientos de cuidado y educativos, y, como se menciona en otros estudios, son las principales usuarias del transporte público (Figueroa y Waintrub, 2015; Hernández, 2012; Díaz y Jiménez, 2002).

Gráfico IV.6
América Latina (5 países): traslados asociados a tareas de cuidado,
población 15 años y más, según sexo
(Tiempos en horas semanales y participación en porcentajes)

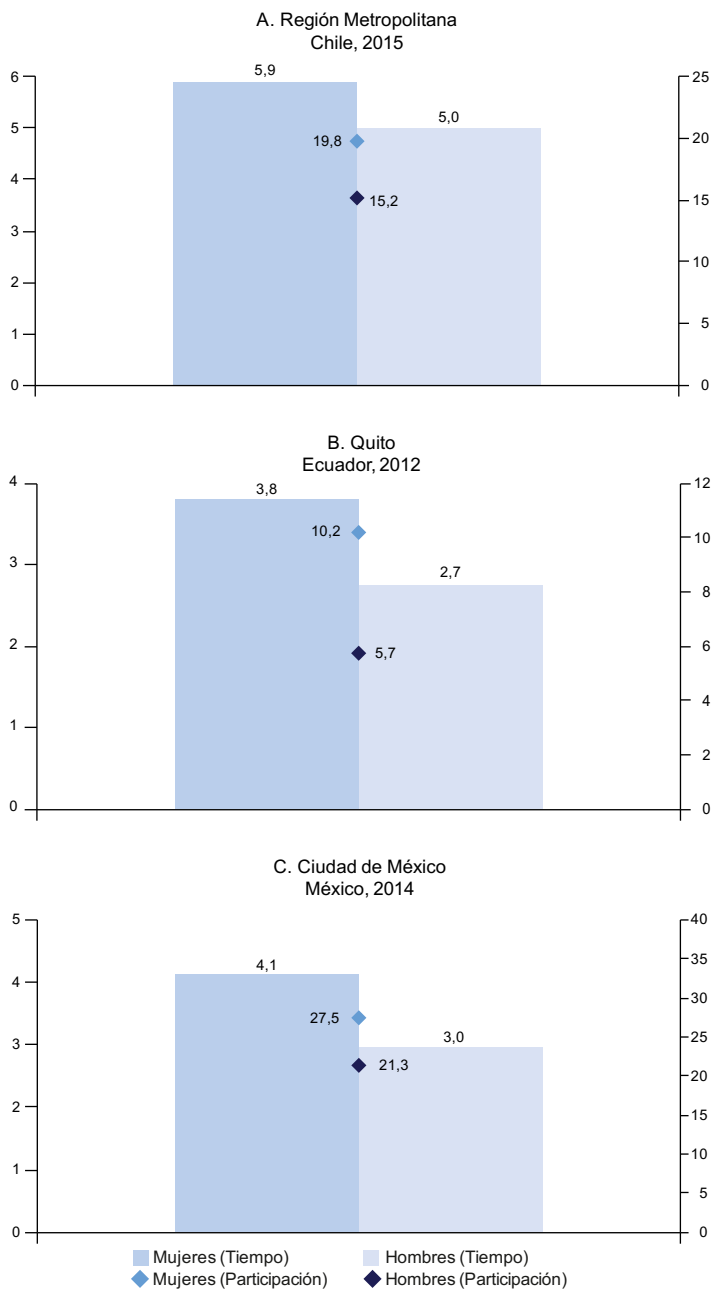
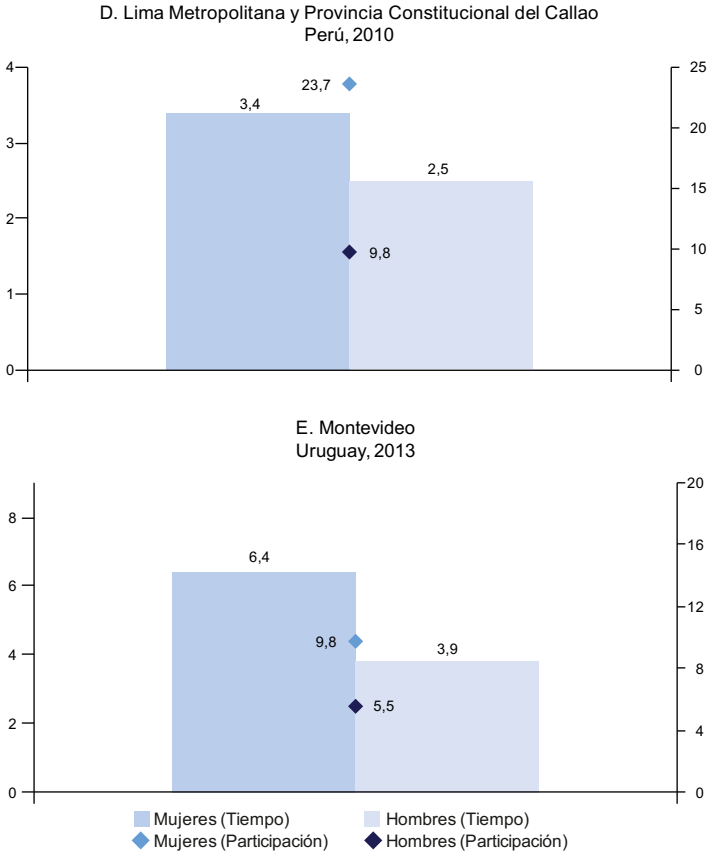


Gráfico IV.6 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

Nota: En Chile se consideraron los tiempos asociados a llevar o acompañar a miembros del hogar (incluidos aquellos que demandan cuidados permanentes) a algún centro de salud, institución educativa o lugar de trabajo. En el Ecuador se consideraron los tiempos dedicados a llevar o acompañar a miembros del hogar (incluidos aquellos que demandan cuidados permanentes) a algún centro de salud, institución educativa o lugar de trabajo. En México, la encuesta permite identificar los tiempos dedicados a llevar a miembros del hogar (incluidos aquellos que requieren cuidados especiales) a un establecimiento para que reciban atención de salud, a clases, al trabajo, a hacer algún trámite o a otro lugar, o recogerlos. En el Perú se consideraron los tiempos destinados a llevar, recoger o acompañar a algún miembro del hogar (incluidos aquellos con dificultades físicas, mentales o enfermedades permanentes o de edad avanzada totalmente dependientes) o de otros hogares a un centro de salud o tratamiento, al Programa no Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), a la cuna guardería, al Programa Nacional Wawa Wasi, a un centro educativo o a un centro de trabajo. En el Uruguay se consideraron los tiempos relacionados con llevar a miembros del hogar (incluidos aquellos con alguna discapacidad) a consultas médicas y los tiempos dedicados a llevar o recoger de un centro educativo a miembros del hogar de hasta 12 años.

En América Latina aún existen grandes desafíos en la cobertura de los servicios de cuidado dirigidos a la primera infancia. La posibilidad de acudir a centros de atención infantil depende, en gran medida, del poder

adquisitivo de los hogares o de la existencia de programas focalizados para hogares o mujeres en situación de pobreza o pobreza extrema. En muchos casos, los servicios no están sometidos a una regulación o control sistemático por parte del Estado, lo que hace que las condiciones y la calidad de la atención brindada varíen de un centro a otro. Las encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar el tiempo dedicado a estos cuidados, y, tal como se muestra en el gráfico IV.7, el tiempo que las mujeres destinan al cuidado de niños y niñas en el hogar es mayor que el que dedican los hombres (en el caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica se llega a alcanzar una diferencia de hasta 20 horas semanales).

Gráfico IV.7
América Latina (8 países): trabajo de cuidado no remunerado a niños y niñas en el hogar, población de 15 años y más, según sexo
(Tiempo en horas semanales y participación en porcentajes)

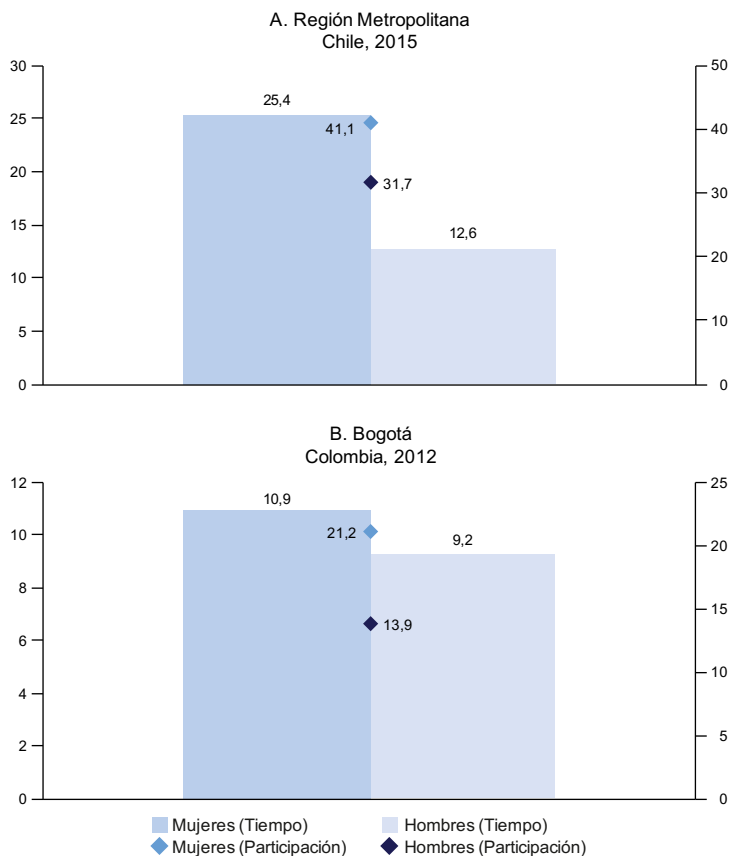


Gráfico IV.7 (continuación)

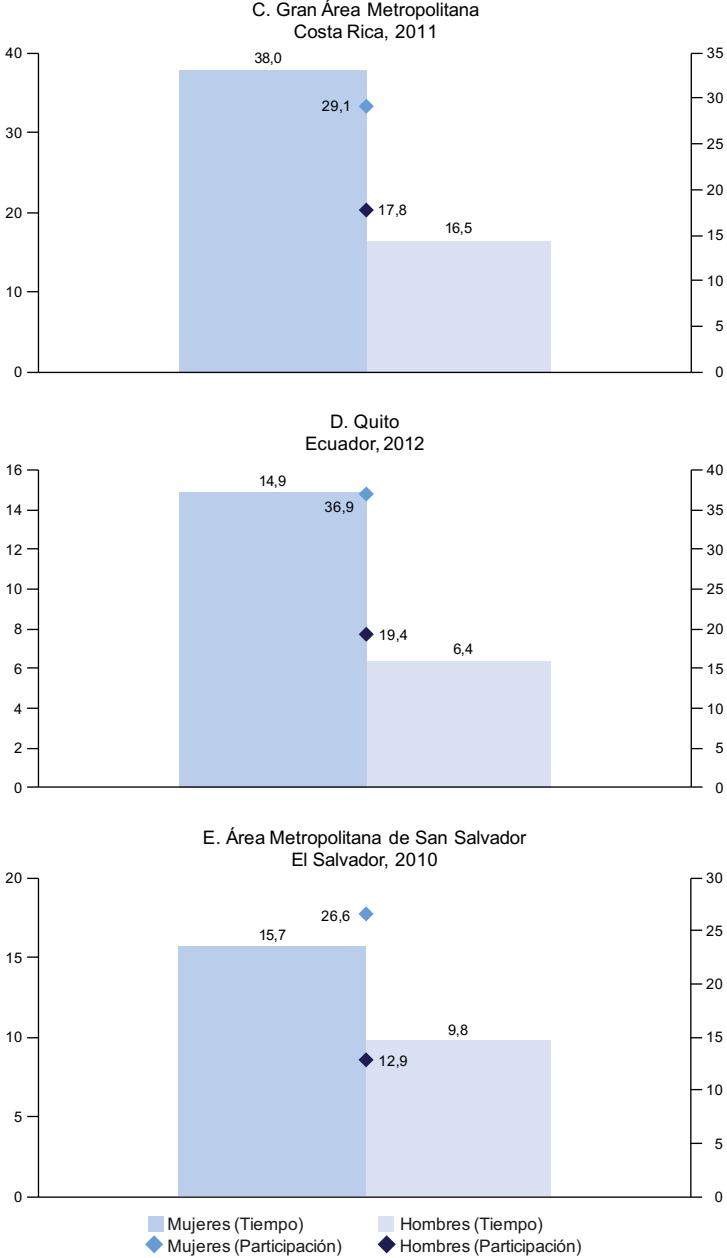
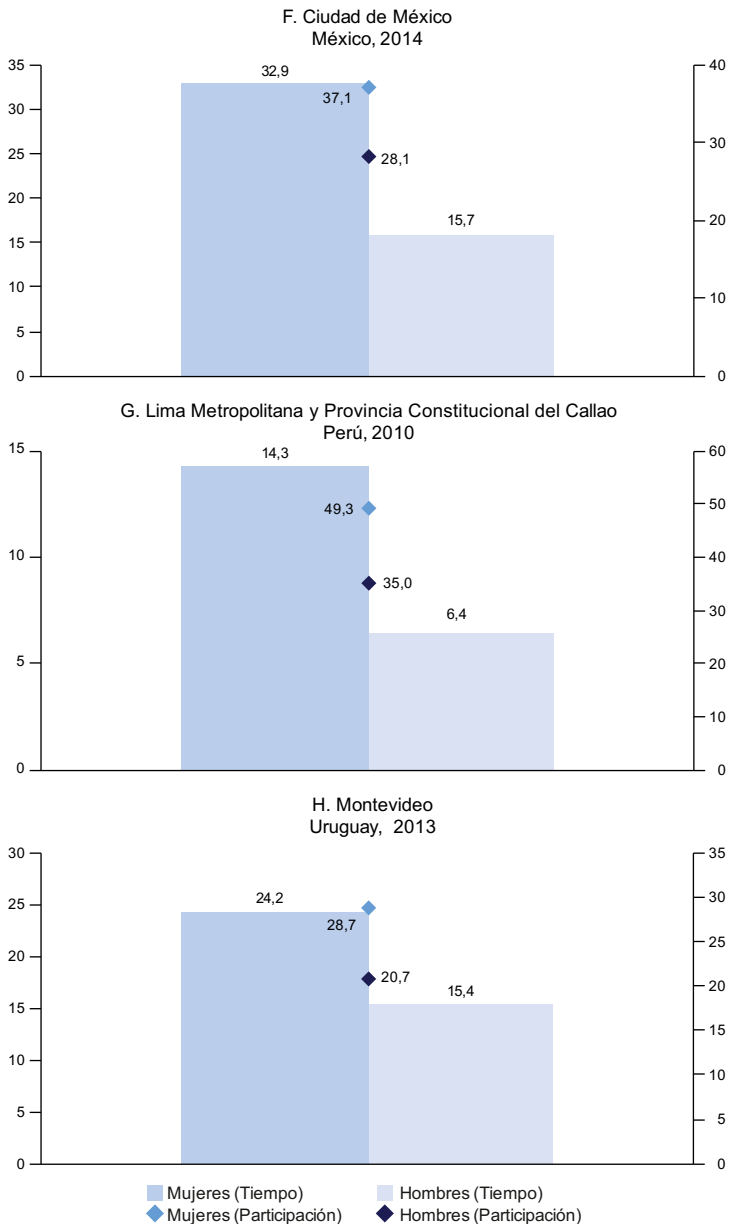


Gráfico IV.7 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

Nota: En los casos de Colombia, Costa Rica y El Salvador se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 12 años. En el caso de Chile se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 14 años. En el caso del Ecuador se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 11 años. En el caso de México se consideraron cuidados a niños y niñas en el hogar de 0 a 14 años. En el caso del Perú se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 17 años. En el caso del Uruguay se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 12 años.

También se observan profundas brechas en la participación de hombres y mujeres en actividades de cuidado a la infancia, que pueden alcanzar hasta 17 puntos porcentuales, como en el caso de la ciudad de Quito. Además, hay que considerar que el tipo de actividades de cuidado que realizan hombres y mujeres es distinto: mientras que los hombres generalmente participan de actividades como jugar, pasear o llevar a los niños a algún lugar, las mujeres se concentran en aquellas actividades que exigen cotidianidad, sistematicidad de horarios y realización obligatoria (alimentación, aseo, cuidados de salud) (Batthyány, 2009).

D. Reflexiones finales

En la región aún persiste el desafío de planificar ciudades que contribuyan a mejorar y volver más justos el uso y la distribución del tiempo y al goce más igualitario de derechos entre hombres y mujeres. Se requieren ciudades diseñadas con una distribución espacial que contemple la complejidad y diversidad de las necesidades cotidianas y de las capacidades de sus habitantes, es decir, ciudades inclusivas que, lejos de reforzar las desigualdades, se orienten a responder a las necesidades diferenciadas de sus ciudadanos (Montaner y Muxí, 2011). En este sentido, es importante que la planificación urbana tenga un enfoque de género que apunte a la reducción de brechas y a dar respuesta a las distintas necesidades y usos del tiempo, los espacios y los servicios de la población, colaborando con la transformación de la actual división sexual del trabajo.

La información sobre cómo usan y distribuyen el tiempo los hombres y las mujeres en su diversidad socioeconómica, etaria, de situación laboral, de situación familiar, de gustos y preferencias es fundamental para entender la dinámica de un territorio. Por lo tanto, es un insumo necesario para la planificación urbana contemporánea. La planificación y gestión del territorio debe considerar el conocimiento sobre este recurso limitado para fomentar espacios que permitan la compatibilización de los tiempos de trabajo para el mercado, el trabajo no remunerado y el tiempo personal. Como se ha visto a lo largo de este capítulo, las mujeres son quienes dedican más horas de su tiempo al trabajo no remunerado. Sin embargo, estas tareas no suelen contemplarse cuando se diseñan las políticas urbanas. Los países de la región que han valorizado económicamente el trabajo realizado en los hogares de forma no remunerada han evidenciado que este valor equivale a cifras de entre el 15,2% y el 24,2% del PIB nacional de dichos países (CEPAL, 2016b). Esto destaca la importancia económica de un sector tradicionalmente invisibilizado y refuerza la demanda de que la planificación urbana reconozca e incorpore la información sobre el trabajo no remunerado.

En términos de políticas públicas, es necesario promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, la flexibilización de los horarios vinculados al mercado laboral (para lograr una mejor conciliación entre las

responsabilidades y los beneficios asociados al trabajo remunerado y no remunerado) y la mejora de la oferta pública de servicios de calidad para reducir el peso que recae principalmente sobre las mujeres.

Transformar el actual orden de género y redistribuir el trabajo no remunerado, no solo entre hombres y mujeres, sino entre las familias, el Estado, el sector privado y la comunidad, constituye uno de los pilares para alcanzar el desarrollo sostenible en 2030. Sin igualdad de género no habrá desarrollo en las ciudades, ni este será sostenible.

Bibliografía

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Batthyány, K. (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), marzo.
- CEPAL (Comisión Económica de América Latina y el Caribe) (2017a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, abril.
- (2017b), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- (2017c), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2016a), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.
- (2016b), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (2016c), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- (2015), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago, septiembre.
- (2014), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago, marzo.
- Díaz, M. y F. Jiménez (2002), “Transportes y movilidad: ¿necesidades diferenciales según género?”, documento presentado en el Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo “Infraestructuras para la Vida Cotidiana”, Madrid, 27 y 28 de mayo.
- Durán, M. Á. (2012), *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA, junio.
- Figueroa, C. y N. Waintrub (2015), “Movilidad femenina en Santiago de Chile: reproducción de inequidades en la metrópolis, el barrio y el espacio público”, *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 7, N° 1, Curitiba, Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR).

- Hernández, D. (2012), *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), noviembre.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (s/f), “Antecedentes metodológicos de la EUT”, Santiago [en línea] http://historico.ine.cl/enut/files/antecedentes_metodologicos_de_la_eut.pdf.
- Jirón, P. y P. Mansilla (2013), “Atravesando la espesura de la ciudad: vida cotidiana y barreras de accesibilidad de los habitantes de la periferia urbana de Santiago de Chile”, *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 56, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), diciembre.
- Marco, F. (2012), “La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Ministerio de Transporte (2010), “ENMODO. Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010: movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, Buenos Aires [en línea] <http://datar.info//dataset/457a8384-217f-4cbc-baa4-825c7790e44c/resource/80f49dcb-2b77-4ddc-afb6-f7d87b6eda13/download/publicacionenmodo.pdf>.
- Montaner, J. y Z. Muxí (2011), *Usos del tiempo y la ciudad*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, febrero.
- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), “El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), julio.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016*, Nairobi.
- ____ (2008), *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Londres, Earthscan.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, marzo.
- Rossel, C. y D. Hernández (2013), “Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Rozas, P. y L. Salazar (2015), “Violencia de género en el transporte público. Una regulación pendiente”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Scuro, L. e I. Vaca-Trigo (2017), “El trabajo no remunerado en la medición no monetaria de la pobreza”, ponencia realizada en el Seminario regional “Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 15 y 16 de mayo.
- SECTRA/UAH (Secretaría de Planificación de Transporte/Universidad Alberto Hurtado) (2014), *Encuesta Origen Destino de Viajes 2012*, Santiago.
- Valencia, A., D. Dimas y H. Martín (2015), “¿Cómo emplean su tiempo los habitantes de Bogotá?”, *Cuadernos de Desarrollo Económico*, N° 32, Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico, mayo.

Parte 2

**Autonomía económica de las mujeres y
cuidado en ciudades latinoamericanas**

Capítulo V

¿Quién cuida en la Ciudad de México?, México

*Lucía Pérez Frago*¹

Introducción

Estudiar quién cuida y las características con que se cuida en la Ciudad de México lleva a analizar la oferta de servicios de cuidado y las facilidades para cuidar que existen en dicha ciudad, y a indagar si la planificación urbana responde a las necesidades de las personas que cuidan y de quienes requieren cuidados². Por ello, en el presente capítulo se abordan de manera articulada las políticas de cuidado, la autonomía económica de las mujeres y las políticas de desarrollo urbano en la Ciudad de México.

Además de ser un trabajo que requiere tiempo, esfuerzo y energía, cuidar implica conocimientos, habilidades y capacidades que es necesario desarrollar. Como se ha mencionado en diversos estudios, el cuidado es una tarea que, en términos sociales y culturales, y según la división sexual del trabajo vigente

¹ Participante en la Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral de la Ciudad de México (CECILA) desde su fundación e integrante de la Asociación Internacional para la Economía Feminista (IAFFE).

² El 29 de enero de 2016 se publicó la reforma política de la Ciudad de México. Entre las nuevas disposiciones se incluye la de cambiar la referencia que se hacía al Distrito Federal, por la de Ciudad de México, con lo que esta se convierte en la entidad federativa número 32 de los Estados Unidos Mexicanos. Debido a que actualmente se vive una etapa de transición, a lo largo de este capítulo se continuará usando Distrito Federal donde corresponda y Ciudad de México en aquellos casos en que sea posible, siempre que no afecte las denominaciones aún oficiales de instituciones, leyes, programas y demás.

en los países latinoamericanos, históricamente ha sido asignada a las mujeres. Esto tiene consecuencias en la vida cotidiana, personal y profesional de las mujeres, y condiciona la organización económica y social del cuidado. Al ser una de las ciudades más grandes del mundo, con marcadas desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales, es necesario reflexionar sobre cómo está diseñada la Ciudad de México, buscando conocer cuál es la oferta de servicios y la infraestructura a nivel de vialidad, suelo, viviendas, calles, parques y plazas, y recrear en ella el desplazamiento de las personas y su contribución a la calidad de vida.

La oferta de servicios de cuidado es considerada un factor determinante a la autonomía económica de las mujeres. También es preciso conocer las políticas de cuidado y de planificación urbana que existen para saber en qué magnitud promueven la distribución de las tareas de cuidado, facilitan el trabajo de quienes cuidan y favorecen la movilidad de la población³. Desde esta perspectiva, se busca elaborar propuestas tanto para promover la corresponsabilidad en el cuidado, como para tratar de que la Ciudad de México sea más amigable con quienes realizan labores de cuidado y con quienes requieren de cuidados, en particular los niños y las niñas, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad o que padecen alguna enfermedad crónica.

Se utiliza aquí el marco de estudio de la economía feminista, debido a que es un enfoque que, a diferencia de los enfoques tradicionales de la economía ortodoxa, fortalece y amplía el análisis. El marco de la economía feminista pone énfasis en la existencia de dos tipos de trabajo: i) el trabajo al que tradicionalmente se hace referencia, que es el que pasa por el mercado, recibe una remuneración y se puede llamar “empleo”; y ii) el trabajo que constituye la aportación de la economía feminista, al incorporar al análisis económico el trabajo doméstico y de cuidado que se realiza dentro de los hogares y no es remunerado (en la mayoría de los casos). De modo que la economía cuenta con mucho más trabajo del que se contabiliza tradicionalmente y esta incorporación amplía el espectro de factores participantes y permite contar con una visión integral⁴.

Desde la economía feminista, los conceptos de autonomía económica y políticas de cuidados presentan especial relevancia. La autonomía económica de las mujeres se define como algo mucho más amplio que el solo hecho de contar con ingresos propios o con un empleo remunerado. Incluye, además, las posibilidades de negociar las cargas de trabajo doméstico que se desprenden de la identidad genérica que la sociedad les demanda, y no se trata solo de trasladar dichas cargas a otras mujeres.

³ El 15 de diciembre de 2015, por ejemplo, entró en vigor el nuevo Reglamento de Tránsito, que busca proteger principalmente a peatones y ciclistas.

⁴ Véase un análisis más amplio del marco de referencia en Pérez Frago (2016a).

Contar con políticas públicas en un campo determinado implica que los gobiernos asumen su responsabilidad para erradicar una problemática definida. En el caso que nos ocupa, las políticas de cuidado son aquellas en las que el Estado, las empresas o, en su caso, la comunidad asumen su corresponsabilidad en las tareas de la reproducción social y estas no se dejan en manos de la resolución privada en los hogares ni se asignan de manera casi exclusiva a las mujeres.

Todas las personas necesitan cuidados en las diferentes etapas de su vida. Las actividades pueden ser de cuidado directo o indirecto (Pérez Fragoso, 2016a). Se pueden señalar como actividades de cuidado indirecto las que se realizan para el mantenimiento de los hogares y sus integrantes —denominadas “trabajo doméstico”—, y que son mayoritariamente no remuneradas.

El abordaje sobre el cuidado en la Ciudad de México se ha enfocado en poblaciones que requieren atención, por lo que se utiliza el concepto de cuidado de dependientes (niños y niñas, personas adultas mayores o con alguna discapacidad invalidante). Para vincular, por una parte, los ámbitos de estudio de la autonomía económica de las mujeres, y, por la otra, la creación de políticas de cuidado en espacios urbanos de la Ciudad de México, se analiza cómo funcionan y a quiénes atienden los servicios de cuidado existentes en la ciudad, presentando propuestas de política de cuidado que liberen tiempo y que atiendan a la autonomía económica de las mujeres, al tiempo que contribuyan a la igualdad entre mujeres y hombres. Del mismo modo, se elaboran propuestas de políticas de desarrollo urbano que promuevan, entre otras cosas, la mejor utilización de los espacios públicos y que faciliten el cuidado y la movilidad de las personas a cargo de personas dependientes.

En este capítulo, en primer lugar se presenta, en forma sucinta, el contexto de la Ciudad de México, los indicadores clave y las principales características de la población que en ella habita, y se introducen los cuatro grupos de población estudiados: i) población de 0 a 14 años, ii) población de 60 años y más, iii) población con discapacidad y iv) población que cuida. Posteriormente, se exponen las políticas y los programas de desarrollo urbano y de movilidad de la ciudad para conocer cómo afectan la vida y autonomía económica de las mujeres, y se documentan las competencias del gobierno de la Ciudad de México en materia de políticas de cuidados, así como su financiamiento. Se incluyen, además, las políticas y los programas del gobierno de la Ciudad de México para atender a la población estudiada y la oferta de servicios de cuidado. Para finalizar, se plantean los retos y algunas propuestas en materia de políticas de cuidado, autonomía económica de las mujeres y desarrollo urbano para ser consideradas en el corto, mediano y largo plazo.

A. Autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México

1. El contexto

La Ciudad de México está ubicada en la región central de los Estados Unidos Mexicanos. Es la capital del país y cuenta con una extensión territorial de 1.485 kilómetros cuadrados. Se caracteriza por concentrar los poderes federales —ejecutivo, legislativo y judicial— y por estar dividida en 16 demarcaciones territoriales (antes llamadas “delegaciones políticas”).

El 27% de la población de la Ciudad de México vive en hogares en situación de pobreza y el 2% vive en situación de pobreza extrema (SEDESO, 2016b). La Ciudad de México es uno de los principales polos de desarrollo económico del país y en 2014 se estimó que su contribución al PIB nacional fue del 17% (SEDECO, 2015)⁵. Además, el PIB per cápita de la ciudad casi duplica el PIB per cápita nacional.

2. Características socioeconómicas de la población

De acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal de 2015 (INEGI, 2015b), la población que reside en la Ciudad de México asciende a 8.918.653 personas. De ese total, el 53% (4.687.003) son mujeres y el 47% (4.231.650) son hombres (INEGI, 2015b); es decir que en 2015 había 90 hombres por cada 100 mujeres.

En consecuencia, en la ciudad con más densidad poblacional de México, en 2015, por cada kilómetro cuadrado había 6.064 personas. Cabe destacar que el 99,5% de la población es urbana y solo el 0,5% es rural (INEGI, 2010).

El proceso de envejecimiento es característico de la Ciudad de México, pues, de acuerdo con datos recientes, la edad promedio en el país es de 27 años y en la Ciudad de México es de 33 años, lo que la convierte en la entidad con población más envejecida en todo el país (INEGI, 2015a).

Los indicadores que comparan los niveles de la Ciudad de México con los niveles nacionales señalan que la población de la Ciudad de México cuenta, en promedio, con 2 años más de escolaridad con relación al nivel nacional (11,1 años frente a 9,1 años) (CEPAL, 2017). Al analizar los datos de niveles de escolaridad alcanzados por mujeres y hombres en 2015, se observa que en la Ciudad de México las mujeres están sobrerrepresentadas tanto en los niveles más bajos de educación, como en la educación primaria y secundaria. A pesar de ello, se evidencian grandes avances en cuanto a la paridad en la educación, incluso en los niveles más altos.

⁵ La actividad que más aporta al PIB de la Ciudad de México es el comercio.

Un elemento importante de analizar es la participación de las mujeres en el mercado laboral, con relación a los varones. La información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de 2015 muestra que en lo que respecta a la participación de la población de 15 años y más diferenciada por sexo, por ejemplo, solo el 55% de las mujeres declara realizar algún tipo de actividad remunerada, frente al 77% de los hombres (INEGI, 2015c). Es importante resaltar que el 36% de los hogares cuentan con jefatura femenina (INEGI, 2015b).

Otra característica relevante se relaciona con los empleos femeninos creados en la última década. En el estudio realizado por Pacheco (2016) se da cuenta de que entre 2005 y 2014 el empleo femenino habría tenido una variación absoluta de 185.000 puestos de trabajo, mientras que el volumen de empleos masculinos permaneció estable. Sin embargo, es importante señalar que, aunque se han creado más empleos femeninos y la segregación laboral ha disminuido, esto no se considera necesariamente un beneficio, puesto que “si bien la segregación se redujo en la Ciudad de México entre 2000 y 2010, este proceso se dio a costa de una relativa precarización de la mano de obra femenina” (Pacheco, 2016, pág. 203).

Además, un 30,3% de las mujeres no tiene acceso a ingresos propios, comparado con un 9,4% de los hombres (en ambos casos, este porcentaje es marginalmente más alto que el registrado a nivel nacional). Respecto del índice de feminidad en los hogares pobres, por cada 100 hombres de 20 a 59 años en situación de pobreza hay 125,6 mujeres en la misma situación, mientras que a nivel nacional son 110,6 mujeres⁶.

En cuanto al uso y distribución del tiempo de la población mayor de 15 años en la Ciudad de México, según la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo de 2014, a nivel nacional, en promedio, las mujeres realizan 39,76 horas a la semana de trabajo no remunerado, que incluye actividades de trabajo de cuidado directo e indirecto (trabajo doméstico), y los hombres solo realizan 15,61 horas (véase el cuadro V.1)⁷. Esto hace que la carga total de trabajo de las mujeres sea mucho más grande que la de los varones.

⁶ Datos de ingresos propios e índice de feminidad de la pobreza procesados por la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012.

⁷ En la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (una herramienta para la armonización de las encuestas y la estandarización de las estadísticas e indicadores sobre uso del tiempo), el trabajo de cuidado indirecto corresponde a actividades productivas fuera del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que comprenden toda la producción de servicios no remunerados.

Cuadro V.1
Ciudad de México: tiempo dedicado al trabajo total, población mayor
de 15 años, según sexo, 2014
(En horas semanales)

Sexo	Tiempo de trabajo remunerado	Tiempo de trabajo no remunerado	Tiempo de trabajo total
Población total			
Hombres	43,52	15,61	59,13
Mujeres	26,23	39,76	65,99
Población ocupada			
Hombres	56,16	15,21	71,36
Mujeres	46,80	35,40	82,20
Población no ocupada			
Hombres	1,64	16,95	18,59
Mujeres	0,20	45,27	45,47

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014.

Nota: El tiempo de trabajo remunerado incluye el tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo, mientras que el tiempo de trabajo no remunerado incluye el tiempo que se dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remunerados para el propio hogar o para apoyo a otros hogares y no incluye el tiempo dedicado a trabajos para la comunidad ni el trabajo voluntario.

La situación se agrava cuando se considera la población ocupada mayor de 15 años. Aunque mujeres y hombres se encuentren en la misma condición de contar con un empleo remunerado, aún persiste la desigualdad en cuanto a la realización de trabajo no remunerado, lo que resulta en una brecha mayor al mirar la carga del trabajo total: las mujeres trabajan en total 82,20 horas a la semana, mientras que los varones trabajan 71,36 horas a la semana.

Por otra parte, si se considera la situación de la población no ocupada, se puede ver que la desigualdad en la distribución del trabajo de cuidado y doméstico no cambia, e incluso se acentúa. En el cuadro V.1 también se presenta información que permite observar que las mujeres no ocupadas realizan diez horas semanales más de trabajo no remunerado que las mujeres ocupadas, y que los hombres no ocupados solo realizan tareas no remuneradas durante una hora más que sus pares ocupados. Si bien la gran cantidad de tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado es una realidad generalizada, al incorporar en el análisis componentes socioeconómicos se constata que las mujeres de los quintiles más altos en la Ciudad de México dedican menos horas a dicho trabajo, probablemente porque los ingresos de sus hogares les permiten comprar en el mercado servicios que suplan la demanda de trabajo doméstico y de cuidados en sus hogares. En el capítulo XIII se observan comparativamente datos de América Latina.

3. Población dependiente

En el contexto del cuidado de la vida humana hay dos maneras de clasificar las poblaciones en calidad de dependientes: i) por ciclo de vida, donde se

incluye a la infancia y a las personas adultas mayores, y ii) por enfermedad, donde se incluye a las personas que tienen un padecimiento temporal o crónico y a la población con discapacidad.

Los grupos de edad definidos para este estudio de caso se constituyeron de la siguiente manera: población de 0 a 14 años, que constituyen el 20% de los habitantes de la ciudad⁸, y población de 60 años y más, que representan el 15% del total⁹ (véase el cuadro V.2). El tercer grupo está formado por la población con discapacidad y el cuarto grupo comprende a las personas responsables del cuidado¹⁰.

Cuadro V.2
Ciudad de México: distribución total de la población dependiente,
por grupos de edad y sexo, 2015
(En números enteros y porcentajes)

	Total	Porcentaje total ^a	Mujeres	Porcentaje de mujeres ^a	Hombres	Porcentaje de hombres ^a
Total	3 231 024	36	1 695 033	36	1 535 991	36
De 0 a 5 años	660 916	7	323 312	7	337 604	8
De 6 a 14 años	1 119 056	13	550 767	12	568 289	13
De 60 a 74 años	938 636	11	529 431	11	409 205	10
De 75 años y más	337 816	4	205 156	4	132 660	3
De 15 a 59 años con discapacidad	174 600	2	86 367	2	88 233	2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Intercensal 2015", Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/default.aspx>; "Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario Básico", Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302>.

^a Porcentaje obtenido a partir del total de la población y sexo de la Encuesta Intercensal de 2015.

Se estima que el 36% del total de la población de la Ciudad de México podría requerir cuidados. Esto implica que, en promedio, una de cada tres personas requeriría de otras personas para poder desarrollar su vida y alcanzar el bienestar. De todas maneras, se debe precisar que, de los grupos señalados, probablemente el que menos solicita cuidados es el de personas de entre 60 y 74 años, por lo que, si se elimina este colectivo, la demanda de cuidados disminuye a un 25% del total de la población.

La población de 0 a 14 años representa el 20% de la población total y se considera la de mayor demanda. De esta población, el 7% tiene de 0 a 5 años y

⁸ Este grupo etario se divide en dos en virtud de la diferencia de cuidados que requieren quienes lo integran: de 0 a 5 años y de 6 a 14 años.

⁹ Este grupo etario también se separa en dos: de 60 a 74 años y de 75 años en adelante.

¹⁰ La población con discapacidad incluye únicamente a personas de entre 15 y 59 años.

el 13% tiene entre 6 y 14 años. Además, los cuidados requeridos en el primer grupo (0 a 5 años) son más intensos y exigen mayor tiempo de dedicación, debido a que se trata de una dependencia total que gradualmente va disminuyendo conforme avanza la edad. A nivel social, estas actividades se identifican como más vinculadas con las mujeres madres como parte de su responsabilidad.

En el segundo grupo de niñas, niños y adolescentes (6 a 14 años), si bien la demanda de cuidados disminuye en intensidad y frecuencia, estos aún son necesarios para continuar con el desarrollo. Alrededor de los 6 años, los niños y niñas de todo el país inician la vida escolar, al comenzar la escuela primaria, y pasan bastante tiempo en las aulas (unas cinco horas), pero el horario escolar no cubre todo el día laboral, por lo que aún restan horas en que esta población requiere cuidados. Sin embargo, los tiempos invertidos para proporcionar dichos cuidados van disminuyendo, sobre todo cuando se trata de cuidados directos.

La población de personas adultas de 60 años y más representa el 15% de los habitantes que requieren cuidados en la Ciudad de México. Para los fines de la presente investigación, esta población se divide en dos, ya que, al igual que sucede en la infancia, hay una gradualidad en la intensidad y frecuencia de cuidados requeridos, que aumenta o disminuye de acuerdo con la edad. El primer grupo es el de personas de 60 a 74 años y representa el 11% de la población de adultos mayores, en tanto que el segundo grupo son las personas con 75 años y más, que representan el 4%.

Por lo general, las personas inician el período de vida que va de los 60 a los 74 años siendo independientes. No necesitan cuidados vitales para sobrevivir y, aunque las capacidades para realizar sus actividades diarias empiezan a requerir un mayor esfuerzo, la mayoría continúa con el trabajo cotidiano, ya sea en el mercado laboral o dentro del hogar. Sin embargo, conforme avanza la edad, las personas suelen transitar hacia una condición de vida que requiere del cuidado de otras personas para desenvolverse. Así, cuando llegan a los 75 años o más (segundo grupo), algunas personas empiezan a requerir apoyo para realizar las actividades vitales. Es pertinente destacar que las mujeres están sobrerrepresentadas en este segmento de la población y que es muy probable que muchas de ellas no hayan tenido vínculo con el mercado laboral, por lo que no pueden acceder a prestaciones asociadas a la jubilación.

Por último, la población con discapacidad representa el 2% de las personas de entre 15 y 59 años. La intensidad y frecuencia de sus requerimientos de cuidados depende de dos condiciones: i) el tipo de discapacidad y ii) la etapa del ciclo de vida. Las discapacidades que impiden la movilidad autónoma son las que requieren más cuidados y conocimientos para acompañar la subsistencia en la vida cotidiana. Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población con discapacidad es aproximadamente el 2% de la población

de 0 a 14 años y el 2% de la población de 60 años y más. En consecuencia, se sabe que la población con discapacidad, que constituye uno de los grupos que presentan mayor demanda de cuidado, representa alrededor del 4% de la población total (INEGI, 2010).

B. Políticas de desarrollo urbano que afectan la autonomía económica de las mujeres

Las políticas de desarrollo urbano del gobierno de la Ciudad de México—que implican el uso y acceso al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte y al espacio público, entre otros— involucran distintas dependencias de gobierno, con atribuciones particulares según el sector que atienden. Aunque la Ciudad de México cuente con un andamiaje normativo sólido en materia de igualdad de género, hay sectores que, por tradición, han estado alejados del debate sobre las desigualdades entre mujeres y hombres. En el marco del desarrollo urbano, un sector que cuenta con avances en el análisis en la materia es el de movilidad y transporte, específicamente para contrarrestar las prácticas de violencia hacia las mujeres en el transporte público, como se puede ver en el diagnóstico sobre la Ciudad de México (ONU-Mujeres, 2017).

A continuación, se presentan las principales leyes y programas de la Ciudad de México relacionados con la planificación y el desarrollo urbano.

1. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018

Este Programa es el documento rector de cada administración, donde se plasman las directrices de política que se busca seguir. El programa vigente cuenta con un diagnóstico realizado desde el enfoque de derechos humanos y se compone de cinco ejes: i) equidad e inclusión social para el desarrollo humano; ii) gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana; iii) desarrollo económico sostenible; iv) habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura, y v) efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El programa plantea abordar las desigualdades entre mujeres y hombres no de forma sectorial, sino de modo de integrar la perspectiva de género en todas las políticas y programas, a todos los niveles y en todo el ciclo de la acción política: diagnóstico, formulación, diseño, implementación y evaluación. Como política transversal, se compromete a seguir impartiendo capacitación a funcionarias y funcionarios públicos en materia de políticas públicas con perspectiva de género y a dar continuidad al presupuesto con perspectiva de género. Entre otras cosas, con este programa también se busca promover una oferta de cobertura amplia de servicios de cuidado de

las hijas e hijos de las familias, independientemente de la inserción laboral de mujeres y hombres.

2. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 2010 está fundamentada en la garantía de derechos y regula el ordenamiento territorial en un marco de protección de derechos humanos en la Ciudad de México, buscando que se logre un crecimiento urbano controlado de acuerdo con un desarrollo sostenible (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2010). Sin embargo, es una ley que no incorpora las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres de habitar el territorio y de desplazarse en él.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, emitido en 2003, ha sido objeto de actualizaciones que, si bien contemplan los cambios demográficos, económicos y sociales que tuvieron lugar en las últimas décadas, son principalmente de carácter técnico y ambientales, pero no consideran las desigualdades entre mujeres y hombres en el desarrollo del programa de manera integral.

3. Políticas de movilidad y transporte

En materia de políticas de movilidad y transporte, el gobierno de la Ciudad de México cuenta con diversas iniciativas que consideran las necesidades de las mujeres, específicamente para contrarrestar las prácticas de violencia de género. Estas políticas se encuentran en marcha desde 2008 a través del Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México, impulsado desde el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES, 2015).

a) Información sobre desplazamiento

La Encuesta Origen-Destino (INEGI, 2007) es una fuente de información para la Ciudad de México y sirve para analizar los traslados que realizan las personas que residen en la Ciudad de México, así como también los propósitos con los que se hacen.

En el cuadro V.3 se presentan los porcentajes de viajes realizados de lunes a viernes por las personas residentes en la Ciudad de México. Es importante recalcar que se están contando los traslados, por lo que una persona puede realizar uno, dos o más viajes en un día. Es por ello que en la Ciudad de México se contabilizaron 11.085.896 viajes diarios¹¹.

¹¹ Se trata de viajes que se hacen con algún vehículo motorizado (moto, taxi, metro, auto particular, bicicleta u otro). La encuesta no capta viajes a pie.

Cuadro V.3
Ciudad de México: viajes realizados según el propósito,
por sexo, 2007
(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres
Trabajo	20	30
Regresar a casa	45	44
Ir a la escuela	9	8
Compras	6	3
Llevar o recoger a alguien	8	4
Social/diversión	3	2
Relacionado con el trabajo	1	2
Ir a comer	1	1
Trámite	2	1
Otro	5	3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Origen-Destino 2007.

En el total de traslados diarios se puede constatar que las mujeres realizan la mitad de los viajes (49%). En el cuadro V.3 se observa que la proporción más alta de traslados, tanto de mujeres como de varones, corresponde a “Regresar a casa” (un 45% y un 44%, respectivamente), lo que indica que es el segundo traslado que tuvo un móvil inicial, y si estos viajes se restaran del total, las proporciones de cada uno de los motivos de viaje aumentarían significativamente.

Se considera que los viajes realizados con propósitos de cuidado son tres: compras, llevar o recoger a alguien y trámite. En estas tres categorías, los viajes realizados por las mujeres (un 6%, un 8% y un 2%, respectivamente) representan el doble de los efectuados por los varones (un 3%, un 4% y un 1%, respectivamente).

Los traslados son una dimensión de la provisión de cuidados, lo que evidencia que las mujeres no solo asumen las actividades de cuidado dentro de los hogares, sino también las actividades necesarias fuera de ellos. Estas dimensiones del cuidado asociadas a la movilidad se analizan en profundidad en los capítulos XIII y XIV.

b) Ley de Movilidad del Distrito Federal y Programa Integral de Movilidad 2014-2018

La Ley de Movilidad del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014b) otorga prioridad a los peatones, ciclistas y usuarios del transporte público sobre el transporte de mercancías y el automóvil particular. Si bien tiene un marco que reconoce la existencia de desigualdades —entre ellas las de género—, no incorpora experiencias de las mujeres en el uso del transporte público. En octubre de 2014 fue publicado el Programa Integral

de Movilidad 2014-2018 (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014c) para la Ciudad de México que apuesta por una mejor calidad de vida en dos objetivos: i) mejorar la experiencia de viaje y ii) conservar el reparto modal actual, como caminar, andar en bicicleta o hacer uso del transporte público.

c) Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México

Este programa responde a la política de prevenir, atender y sancionar la violencia sexual cometida en contra de las mujeres que utilizan el transporte público y concesionado en la Ciudad de México. En él confluyen 11 dependencias de gobierno y una institución ciudadana que trabajan interinstitucionalmente y son responsables de la seguridad, la promoción de los derechos de las mujeres, la procuración de justicia y la atención y vigilancia. El programa cuenta con los siguientes servicios: i) módulos de atención y denuncia sobre casos de abuso sexual en el Sistema de Transporte Colectivo, ii) Programa Atenea, un servicio exclusivo de transporte para mujeres en la Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México, que recorre 23 de las 91 rutas metropolitanas (también lo pueden usar de forma gratuita las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad), y iii) la separación de mujeres y hombres en Metrobús, Tren Ligero y Metro, que se activa en los horarios de mayor flujo de personas.

Aunque el programa responde a la peor expresión de discriminación hacia las mujeres —la violencia—, por su naturaleza contribuye, en cierta medida, a facilitar la movilidad de las mujeres por la ciudad, tomando en cuenta que en muchas ocasiones ellas llevan consigo a personas dependientes¹².

C. Competencias vinculadas con las políticas de cuidados en la Ciudad de México

A continuación, se exponen los diferentes sectores que cuentan con competencias para realizar labores de cuidado a nivel de la ciudad.

La administración de la Ciudad de México está integrada por la Jefatura de gobierno, 21 secretarías de gobierno y 16 demarcaciones territoriales (todos ellos son órganos desconcentrados). Los órganos descentralizados y autónomos también integran la administración. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998) se establece que las delegaciones son órganos político-

¹² El Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México se evaluó junto con todas las políticas de género en 2010 y los resultados se incluyeron en el “Informe final: evaluación de la política de equidad de género del Gobierno del Distrito Federal de México”, donde se señala que es necesario reforzar las campañas informativas sobre el programa e integrar medidas tendientes a cambiar los patrones culturales (Inclusión y Equidad Consultora, 2011).

administrativos desconcentrados con autonomía funcional en las acciones de gobierno. En la reforma a la Ley Orgánica de 2012 se especifica que las delegaciones pueden formular y ejecutar programas de apoyo a la participación de las mujeres en los diversos ámbitos del desarrollo, en coordinación con otras instituciones, públicas o privadas. Cabe mencionar que las delegaciones también tienen la atribución de rehabilitar y mantener escuelas y centros de servicio social, cultural y deportivo, así como de atender y vigilar su adecuado funcionamiento (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998, pág. 91).

1. Secretaría de Educación (SEDU)

La Secretaría de Educación de la Ciudad de México tiene la facultad de vigilar el cumplimiento y la aplicación del artículo tercero constitucional, la Ley General de Educación (México, Presidencia de la República, 1993), los principios contenidos en esta ley, los reglamentos y demás disposiciones. Asimismo, atiende e imparte todos los tipos y modalidades educativas, incluidas la educación inicial, básica (incluida la indígena), media superior, superior y especial. A nivel de la Ciudad de México, se cuenta con las Normas generales para la prestación del servicio educativo asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil de las delegacionales del gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007a). Estas normas tienen por objeto regular la operación y prestación del servicio educativo-asistencial que se ofrece en los Centros de Desarrollo Infantil de las delegaciones del gobierno del Distrito Federal¹³.

2. Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud es la encargada de instrumentar la política pública en la materia. El sistema de salud en la Ciudad de México se ha reforzado en la última década, sobre todo a partir de la emisión de la Ley de Salud del Distrito Federal en 2009, donde se sientan las bases y las modalidades para garantizar el acceso de la población a los servicios de salud, así como la competencia de las distintas dependencias.

3. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS)

La Secretaría de Desarrollo Social es “la instancia del gobierno de la Ciudad, que coordina, ejecuta y evalúa las políticas, programas y acciones en materia de desarrollo social, para impulsar la universalidad, fortalecer las instituciones sociales, mejorar la calidad de los servicios, ampliar su cobertura y establecer la gratuidad” (SEDESOS, 2016a). A nivel general, se

¹³ También especifican quiénes tienen derecho al servicio educativo-asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil: la totalidad de niñas y niños de la población en general, de entre 45 días y 5 años y 11 meses, preferentemente las hijas e hijos de madres, padres o tutores trabajadores.

puede señalar que la SEDESO ha sido un pilar fundamental en las políticas de atención a las personas adultas mayores y en la actualidad facilita el camino hacia las políticas de cuidado dirigidas a este grupo poblacional, que ha sido el que ha recibido mayor atención. La SEDESO es un órgano medular para incidir en la transición hacia políticas de corresponsabilidad social con base en las atribuciones que la definen y los organismos que tiene a su cargo, entre los que se encuentran: el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México (IAAM), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF), el Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (INDEPEDI) y el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES).

a) Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México (IAAM)

El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores, institución que atiende a uno de los principales grupos que requiere cuidados, fue creado en 2007 con el objeto de “garantizar el cumplimiento de la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años Residentes en el Distrito Federal promoviendo políticas públicas, implementando programas de atención integral, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos, y fomentando una cultura del envejecimiento activo” (IAAM, 2015a). En la actualidad, el IAAM tiene dos programas prioritarios que, de manera conjunta, integran la política de atención en la última etapa del ciclo de vida: i) la pensión alimentaria y ii) las visitas médicas domiciliarias para los derechohabientes de la pensión. Estas visitas tienen como finalidad brindar atención médica primaria en el domicilio de las personas adultas mayores que se encuentran en condiciones desfavorables o habitan en zonas de alto nivel de marginación y pobreza en la Ciudad de México.

b) Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México (DIF)

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia cuenta con los lineamientos de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social (México, Presidencia de la República, 1986), un organismo desconcentrado y de alcance nacional con patrimonio público. En el caso de la Ciudad de México, el DIF depende de la SEDESO y no de la Secretaría de Salud, como ocurre a nivel nacional, aunque su trabajo es colegiado con la Secretaría de Salud en lo que respecta a la atención de la salud.

c) Instituto de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México (INDEPEDI)

El Instituto de las Personas con Discapacidad es el órgano responsable de colaborar con el Poder Ejecutivo de la Ciudad de México y con cada una de las dependencias de la función pública de esta ciudad en el diseño, la

supervisión y la evaluación de las políticas públicas en materia de discapacidad. En la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 24 de febrero de 2015 se publicó el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal 2014-2018 (PID- PCD).

d) Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES)

De todas las entidades del país, la Ciudad de México se caracteriza por estar a la vanguardia en materia de políticas para la igualdad de género. Desde hace más de una década se viene construyendo un andamiaje legislativo de protección a los derechos de las mujeres¹⁴.

El Instituto de las Mujeres dicta la política pública para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la Ciudad de México. La Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007b) plantea dos instrumentos y un mecanismo de seguimiento de la política pública para su instrumentación.

El primer instrumento es el Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2007b), un espacio de interlocución entre las dependencias gubernamentales y no gubernamentales de la Ciudad de México, que tiene por objeto el diseño e instrumentación de la política pública para la igualdad de género. El segundo instrumento lo constituye el Programa General de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación hacia las Mujeres de la Ciudad de México, integrado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

Bajo la rectoría del INMUJERES, desde hace ocho años se establece y da continuidad al presupuesto con perspectiva de género, que obliga a todas las dependencias locales a aplicar recursos para disminuir las desigualdades entre los sexos. Sin embargo, aún se requiere fortalecer las capacidades técnicas del personal de gobierno para el diseño y análisis de los presupuestos con perspectiva de género.

4. Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE)

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo tiene a su cargo los asuntos laborales relativos a la defensa de los trabajadores, así como la implementación de acciones gubernamentales orientadas a la promoción del empleo y la capacitación profesional.

La STYFE también se encarga de promover una política laboral incluyente, que fomente el trabajo digno para mujeres y hombres en la Ciudad de México, y es una de las instancias que ha tenido un papel destacado en la promoción

¹⁴ Véase Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2007b y 2008).

de las buenas prácticas de políticas que buscan superar las desigualdades entre mujeres y hombres en la materia. También está teniendo un papel muy relevante en el impulso a la agenda de políticas de cuidado mediante la coordinación de acciones con otras instancias y diferentes programas de capacitación y fomento al empleo a través de la Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral (CECILA).

5. Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral (CECILA)

La Comisión de Economía del Cuidado e Igualdad Laboral, creada en el primer semestre de 2014, constituye un espacio de reflexión colegiado sobre políticas de cuidado e igualdad laboral entre mujeres y hombres en la Ciudad de México. Tiene por objeto dar seguimiento y evaluar las políticas del gobierno de la Ciudad de México dirigidas a fomentar la igualdad laboral y la conciliación entre la vida laboral y el trabajo, especialmente en lo que se refiere a la segregación ocupacional, la promoción del derecho de los trabajadores a las licencias de paternidad y el fomento a la economía del cuidado. La CECILA celebra cuatro sesiones ordinarias al año.

La CECILA está encabezada por la Secretaría de Gobierno, con la participación de la STYFE, la SEDESO, la Secretaría de Finanzas y el INMUJERES, entre otras instituciones. Se trata de un espacio de interlocución único en su tipo en el país, cuya existencia representa la oportunidad impostergable de confluir en una agenda de cuidado que considere tanto a la población que requiere de estos cuidados, como a las personas que los proporcionan. También cuenta con la participación de asesoras especialistas en género del ámbito académico y de la sociedad civil organizada, con larga trayectoria en el impulso de la agenda de igualdad entre mujeres y hombres.

D. Mapa de las políticas de cuidado y laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres

En esta sección se aborda la corresponsabilidad en el cuidado por parte de las instituciones del gobierno de la Ciudad de México. Se presenta la legislación que existe tanto a nivel nacional (aplicable a nivel local) como a nivel de la Ciudad de México, y la oferta de servicios de cuidado, dividiendo a la población dependiente por grupos de edad, como ya se señaló.

La Norma oficial mexicana NOM-167-SSA1-1997 para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores, emitida por la Secretaría de Salud (1988), tiene por objeto establecer los procedimientos para homologar principios, criterios, políticas y estrategias en la prestación

de servicios y el desarrollo de actividades en materia de asistencia social a menores y adultos mayores. Es aplicable a todas las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y a las personas físicas o morales de los sectores social y privado que conforman el sistema nacional de salud.

También se cuenta con otra Norma oficial más reciente, que rige los servicios de cuidado a las personas adultas mayores: la NOM-031-SSA3-2012 de Asistencia Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 2012 (Secretaría de Salud, 2012). En esta norma, de observancia en toda la federación, incluida la Ciudad de México, se establecen los lineamientos para la prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad. Se caracterizan los espacios de cuidado para adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad, y se diferencian principalmente dos tipos: establecimientos de asistencia social permanente y temporal.

1. Población de 0 a 5 años

La educación en la Ciudad de México está desconcentrada, lo que significa que todas las políticas de cuidado para la población de 0 a 5 años, así como las directrices y lineamientos que se siguen en dicha ciudad, son dictados a nivel nacional por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Desde 2002, la educación preescolar es obligatoria para los niños y niñas de entre 3 y 5 años y 11 meses.

Hay tres tipos de instituciones (Pérez Fragoso, 2016b) de orden nacional, y una de carácter local, que tienen a su cargo los espacios de cuidado de niñas y niños:

- i) Las instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ofrecen servicios de guardería, donde la prestación de servicios de cuidado se encuentra ligada al empleo formal de las trabajadoras, como un derecho laboral¹⁵.
- ii) Las instituciones de la propia SEP, que norma y ofrece servicios de cuidado infantil para infantes con dos modalidades: escolarizada y semiescolarizada.
- iii) La SEDESO cuenta con el Programa de Estancias Infantiles, que son espacios habilitados por particulares capacitados por el DIF y normados por la propia SEDESO.

¹⁵ También Petróleos Mexicanos (PEMEX) y algunas instancias del Ejército mexicano cuentan con guarderías propias para sus trabajadoras que son madres.

- iv) La cuarta institución, de orden local, está constituida por los espacios de cuidado que hay en todas las delegaciones de la Ciudad de México, normados por la SEP nacional, pero establecidos con recursos locales.

Como ya se señaló, según la Encuesta Intercensal de 2015, en la Ciudad de México hay 660.916 niñas y niños de 0 a 5 años. De acuerdo con un estudio realizado previamente (Pérez Frago, 2016a), en la Ciudad de México solo se cuenta con 339.274 espacios de cuidado infantil institucional, incluidas todas las modalidades señaladas, lo que representa un déficit del 49%. Del total de niñas y niños de esa edad, solo el 51% cuenta con servicios públicos para atenderlos de manera institucional.

2. Población de 6 a 14 años

Las políticas para la población de 6 a 14 años son políticas educativas de carácter nacional a cargo de la SEP (Pérez Frago, 2016a), que se pueden dividir en dos tipos: las primeras son de carácter educativo propiamente dicho y no de cuidado, mientras que las segundas se relacionan con los horarios escolares extendidos y se pueden considerar actividades de cuidado.

Las políticas educativas para esta población corresponden a la educación primaria y buena parte de la educación secundaria. Para ambos niveles educativos se cuenta con instituciones públicas y privadas. Hasta 2012, la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) (SEP, 2016) informa que coordina el funcionamiento de 5.373 escuelas públicas (de educación preescolar, primaria, secundaria y especial) y supervisa la operación de 3.920 escuelas privadas y 6 escuelas con sostenimiento autónomo en la Ciudad de México. El 79,7% de la matrícula total asiste a escuelas públicas o autónomas, y el resto de la población es atendida en escuelas privadas.

Las políticas de horarios extendidos escolares en la Ciudad de México son de dos tipos: i) las que están regidas por la SEP nacional, a través del Programa Escuelas de Tiempo Completo, y ii) las jornadas escolares ampliadas, de orden local, a cargo de la Secretaría de Educación del gobierno de la Ciudad de México, que se insertan en el programa SaludArte¹⁶. Este último cubre 110 escuelas primarias públicas en la Ciudad de México. Las escuelas primarias públicas de tiempo completo, en tanto, son 700 (Pérez, 2016a).

¹⁶ La diferencia entre escuelas de tiempo completo y escuelas con jornada ampliada radica en el número de horas que las niñas y los niños permanecen en la institución educativa. Para el nivel escolar primario, el horario regular es de 8.00 a 12.30 horas y las instituciones con jornada ampliada tienen dos horas más de actividades, es decir, hasta las 14.30 horas. Por su parte, las escuelas primarias de tiempo completo funcionan de las 8.00 a las 16.00 horas, 3,5 horas más que el horario regular (SEP, 2010).

3. Personas adultas mayores (de 60 años en adelante)

Después de la infancia, el segundo grupo con mayor demanda de cuidados es el de las personas adultas mayores, que actualmente representan un reto, ya que es el grupo poblacional con mayor crecimiento sostenido en el país, y en la Ciudad de México en particular. En lo que respecta a las normas locales, se cuenta con la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal y el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009).

a) Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal

Especifica la existencia de dos modalidades de infraestructura de cuidado para dicha población: i) albergue privado, con patrimonio de origen privado, y ii) albergue de asistencia social, con patrimonio de origen público. Al respecto, diferentes dependencias del gobierno, como la Jefatura de gobierno, la SEDESO, la Secretaría de Salud, las delegaciones y el DIF, tienen como mandato vigilar el cumplimiento de la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2009).

b) Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal

En 2000 se emitió la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, en cuyo artículo 5 se establece que es “obligación de la familia, de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal y de la sociedad, garantizar a las personas adultas mayores, su sobrevivencia, así como el acceso a los mecanismos necesarios para ello” (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000). Subsecuentemente, a partir del marco normativo de derechos humanos, se ha creado un andamiaje de políticas públicas para atender a dicha población. Sobre la base de esta Ley se creó el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal en 2001 y el IAAM en 2007.

c) Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal

La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores tiene por objeto garantizar niveles básicos del derecho a la alimentación y derechos conexos como el de la salud. Para dar continuidad y sostenibilidad institucional a este programa, se aprobó la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, y a

partir de 2009 se cambió a los mayores de 68 años. Destaca la evolución de la pensión alimentaria, que “pasó de ser un programa a un derecho social y como tal a formar ahora un Sistema Integral para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Ciudad de México” (IAAM, 2015c)¹⁷.

En la Ciudad de México hay 186 establecimientos para atender a la población adulta mayor. En la capital del país viven aproximadamente 337.816 personas adultas mayores de 75 años y más y solo el 2,5% de este total (8.369 adultos mayores) (IAAM, 2015a) cuenta con espacios de cuidado. Cabe destacar que la mayor oferta de albergues la ofrece la iniciativa privada, con 161 establecimientos que atienden a 4.952 personas, mientras que el gobierno de la Ciudad de México cuenta con 25 establecimientos y atiende a 3.417 personas.

Las políticas del gobierno de la Ciudad de México para personas adultas mayores se han concentrado en la pensión alimentaria y servicios conexos como la atención a la salud. La pensión alimentaria actualmente cuenta con un padrón de 500.000 personas (mayores de 68 años) de todas las delegaciones, a quienes se entrega un monto mensual de 1.049,35 pesos mexicanos (IAAM, 2015b).

4. Población con discapacidad

Como ya se señaló, en la Ciudad de México viven 170.585 personas con discapacidad que tienen entre 15 y 59 años. Además, en la ciudad hay un 2% de población con discapacidad de entre 0 y 14 años y un 2% de personas adultas mayores de 60 años también con discapacidad. En total, la población con discapacidad asciende a 383.106 personas (INEGI, 2010).

Las dos principales instituciones vinculadas a la población con discapacidad son: el INDEPEDI, que supervisa y evalúa las políticas relacionadas con la discapacidad, y el DIF, que ofrece espacios de atención y programas de apoyo para disminuir las condiciones de desventaja de esta población. Entre

¹⁷ Se incorporaron beneficios como: otorgamiento de créditos, turismo social, mañanas de película, jueves de danzón y escuelas para adultos mayores. También se creó la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México. En las escuelas para adultos mayores hay una transición incipiente a los centros integrales para el desarrollo de las personas adultas mayores, con el fin de potenciar las capacidades en esta etapa del ciclo de vida a través de la convivencia, el desarrollo, el aprendizaje y la enseñanza (en los casos en que transmiten sus saberes a otras generaciones). El conjunto de los servicios vinculados al Programa de Pensión Alimentaria conlleva una concepción integral para atender a la población adulta mayor, ya que se considera que “disponer de bienes económicos y no económicos constituye un elemento clave de su calidad de vida” (Huenchuan y Rodríguez, 2015a, pág. 55). El programa “ha permitido la sumatoria y el eslabonamiento virtuoso de diversos convenios que permiten o facilitan el acceso de los derechohabientes a servicios conexos. Se trata de modos de implementar en parte el derecho de acceso a la justicia, a la recreación y a la movilidad” (Huenchuan y Rodríguez, 2015a, pág. 55).

los programas se destacan los siguientes: i) Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación (21.056 personas, un 5,5% del total), que brinda atención física y psicológica para contribuir a mejorar su autonomía e inclusión social (DIF, 2015a); ii) Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente, que contribuye a que unas 80.985 personas con discapacidad menores de 68 años (que representan el 21% del total de personas con discapacidad) que nacieron y residen en la Ciudad de México mejoren sus ingresos económicos para sufragar los gastos relacionados con la discapacidad (DIF, 2015b), y iii) Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente, que contribuye a mejorar el ingreso de los policías y bomberos pensionistas que, debido al riesgo que implica su trabajo, sufrieron un accidente o adquirieron algún tipo de discapacidad (DIF, 2015c).

A manera de sistematizar lo planteado hasta aquí con relación a la oferta de servicios de cuidado de la Ciudad de México, resaltan dos puntos principales:

- i) La Ciudad de México presenta un déficit en los servicios públicos —y también privados— de cuidado de todas y cada una de las poblaciones dependientes.
- ii) Con relación a qué instancia asume la responsabilidad de cuidado de cada grupo de población dependiente, se encontró que la población infantil (0 a 5 años) cuenta con entidades muy diversas que brindan servicios de cuidado, que se ofrecen en virtud de los más diversos requisitos. Esta circunstancia determina tanto la disparidad en la calidad de los servicios como la dificultad para monitorearlos.

La Ciudad de México se caracteriza por atender tanto a la población adulta mayor, mediante la entrega, entre otras cosas, de una pensión alimentaria, como a la población con discapacidad, a la que también ofrece apoyo económico. Hasta este momento, sin embargo, las entidades que trabajan en estas áreas no asumen como su responsabilidad el hecho de contar con espacios de cuidado colectivo para estos grupos de población, sino que dejan que la problemática de cuidado se resuelva individualmente en los hogares. Este trabajo termina siendo realizado sobre todo por las mujeres y ello tiene un impacto directo en su autonomía económica.

5. Perfil de las cuidadoras

La respuesta a la pregunta central ¿quién cuida en Ciudad de México?, sobre la base de la Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) de 2012, es que las personas que señalan cuidar corresponden un 70% a mujeres y un

30% a varones¹⁸. En lo que concierne a la Ciudad de México, los resultados muestran que las mujeres son las principales encargadas de proveer los cuidados, tarea básica para la reproducción social. Es muy probable que las mujeres que cuidan realicen esta tarea con más de una persona que requiere cuidados a su cargo, e incluso con algunas personas que no los requerirían. No hay que olvidar que existen personas que, pudiendo ser autosuficientes, se convierten en dependientes en virtud de la división sexual del trabajo que es parte estructural de la organización social.

La mayor parte de la información acerca de los cuidados que proveen los varones da cuenta de que su nivel de participación en los cuidados es del 30%. En virtud de ello, y a partir de este punto, el presente capítulo se concentra en las mujeres cuidadoras.

Primero es importante conocer si las mujeres declaran formar parte de la población económicamente activa (PEA). En el cuadro V.4 se observa que en 2012, en la Ciudad de México, el 55% del total de mujeres de 15 años y más declara formar parte de la PEA. La mayoría de ellas, por supuesto, se ubica en el rango de 15 a 59 años (47%).

Cuadro V.4
Ciudad de México: población femenina, por grupos de edad
y participación económica, 2012
(En números enteros y porcentajes)

Edad	Mujeres	Porcentaje	Población económicamente activa (PEA) ^a	Porcentaje	Población no económicamente activa ^b	Porcentaje
Total	3 578 689	100	1 928 391	55	1 650 298	45
De 15 a 59 años	2 953 501	85	1 655 967	47	1 297 534	38
De 60 a 74 años	440 785	12	195 552	6	245 233	6
De 75 años y más	184 403	3	76 872	2	107 531	1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.

^a En la PEA hay 100.187 mujeres desocupadas.

^b En la población no económicamente activa hay 85.485 mujeres que no especificaron su actividad.

Por otra parte, 1.650.298 mujeres se encuentran clasificadas como parte de la población no económicamente activa. Este dato se refiere a la población de mujeres que no se encuentran activas en el mercado laboral, que son jubiladas, estudiantes, o que se dedican al trabajo doméstico no remunerado en su hogar.

¹⁸ Es importante tener presente que la encuesta ELCOS separa las tareas de cuidado directo e indirecto. En esta parte, solo se consideran las personas que respondieron que están cuidando y no se toma en cuenta a quienes realizan actividades de cuidado indirecto.

En el cuadro V.5 se muestra las mujeres que están insertas en el mercado laboral, y que se denominan como ocupadas, y cuántas de ellas declaran realizar trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Se puede observar que, independientemente del grupo de edad al que pertenezcan, la mayoría de las mujeres ocupadas declaran realizar trabajos de cuidado y trabajo doméstico no remunerado. En promedio, solo el 10% de las mujeres declara no realizar estos trabajos.

La situación de las mujeres que no se encuentran insertas en el mercado laboral no difiere de la de aquellas que sí participan en dicho mercado. Se trata de mujeres que se encuentran activas, haciendo trabajo doméstico y de cuidado no remunerado necesario, pero no reconocido, en sus hogares (véase el cuadro V.6).

Como se evidencia en los cuadros V.5 y V.6, las mujeres de 60 a 74 años están realizando trabajo doméstico y de cuidado no remunerado¹⁹. Tanto en la PEA como en la población no económicamente activa, las mujeres de este grupo etario declaran estar realizando dichas labores, formando parte de la población que requiere cuidados, y, a la vez, son quienes proporcionan dichos cuidados.

En principio, puede considerarse que las mujeres que participan en el mercado laboral y tienen un ingreso propio cuentan con al menos un factor de autonomía económica. En el grupo de edad de 15 a 59 años de mujeres ocupadas, el 57% (INEGI, 2012) gana hasta tres salarios mínimos, lo que en México significa contar con un ingreso muy bajo, y se debería discutir la autonomía económica que se puede obtener con ello²⁰.

En el cuadro V.7 se despliega información que presenta una razón inversa: cuanto más bajos son los ingresos que perciben las mujeres, más carga de trabajo doméstico y de cuidado realizan. Solo el 4% de las mujeres que ganan un salario mínimo declara no realizar dichas labores. En tanto, el porcentaje de mujeres que declaran no realizar trabajo doméstico y de cuidado no remunerado aumenta conforme aumenta el número de salarios mínimos percibidos. En el grupo de mujeres que ganan más de cinco salarios, el 16% declara no realizar ningún trabajo doméstico ni de cuidado. Es posible que ello se deba a que estas mujeres tienen posibilidades económicas de pagar a otra persona, muy probablemente otra mujer, para que realice dichas labores, como ya se indicó.

¹⁹ Es importante mencionar que existen mujeres que no declararon su actividad en el mercado laboral y no se sabe si se trata de población ocupada o no. La mala declaración de la información suele ocurrir en edades más avanzadas y es lo que pasó entre la población de 60 a 74 años y de 75 años y más.

²⁰ El salario mínimo a partir del 1 de enero de 2016 es de 73,04 pesos mexicanos diarios, lo que resulta insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria para una persona.

Cuadro V.5
Ciudad de México: mujeres ocupadas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012
(En porcentajes)

Grupo de edad	Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado ^a	Porcentaje	Trabajo doméstico	Porcentaje	Ninguno	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	657 579	34	1 076 341	56	194 471	10	1 928 691	100
De 15 a 59 años	601 735	36	895 313	54	158 919	10	1 655 967	100
De 60 a 74 años	45 236	23	126 875	65	23 441	12	195 552	100
De 75 años y más	10 608	14	54 153	70	12 111	16	76 872	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.

^a En este rubro se incluyen ambas actividades; hay 46.857 mujeres (7%) que solo realizaron trabajo de cuidado.

Cuadro V.6
Ciudad de México: mujeres no económicamente activas que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por grupos de edad, 2012
(En números enteros y porcentajes)

Grupo de edad	Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado	Porcentaje	Trabajo doméstico ^a	Porcentaje	Ninguno	Porcentaje	Total ^b	Porcentaje
Total	682 303		786 104		181 891		1 650 298	
De 15 a 59 años	613 064	47	609 557	47	74 913	6	1 297 534	100
De 60 a 74 años	57 557	23	141 114	58	46 562	19	245 233	100
De 75 años y más	11 682	11	35 433	33	60 416	56	107 531	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.

^a En este rubro se incluyen ambas actividades; hay 22.118 mujeres (1,3%) que solo realizaron trabajo de cuidado.

^b Se sumaron a la población no económicamente activa 97.406 mujeres (2,7%) que no especificaron su actividad en el mercado laboral.

Cuadro V.7
Ciudad de México: mujeres de 15 a 59 años que realizan trabajo de cuidado y doméstico, por salarios mínimos, 2012
(En números enteros y porcentajes)

Salarios	Trabajo doméstico y de cuidado no remunerado	Porcentaje	Solo trabajo doméstico	Porcentaje	Ninguno	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	601 735	36	895 313	54	160 276	10	1 657 324	100
1	72 581	51	63 180	45	5 993	4	141 754	100
2	212 709	43	259 875	52	27 031	5	499 615	100
3	92 466	31	174 492	59	27 170	9	294 128	100
4	53 399	32	96 497	58	15 157	9	165 053	100
5 y más	120 991	28	241 499	56	67 976	16	430 466	100
No especificó salario	49 589	40	59 770	48	15 592	12	124 951	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012.

Dada la polarización en la distribución del ingreso que experimenta la sociedad mexicana, un pequeño grupo de población con altos ingresos cuenta con posibilidades de pagar por la realización de los trabajos de cuidado y domésticos.

6. Principales políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres

La Ciudad de México cuenta con políticas de vanguardia en materia de corresponsabilidad social tripartita entre el Estado, el mercado laboral y las mujeres y los hombres integrantes de familias y comunidades. Esto ha significado un avance gradual para dar respuesta a las necesidades vitales de cuidado, tanto de la población dependiente como de quienes hasta el momento realizan estructuralmente las tareas de cuidado. En ese sentido, se han logrado grandes avances con la formulación del programa de Nueva Cultura Laboral, que incluye, entre otras medidas, cambios a las licencias de paternidad y maternidad²¹.

A continuación se presenta la síntesis de algunos programas del gobierno de la Ciudad de México que están dirigidos a promover la autonomía económica y que en algunos casos hacen foco en las mujeres como población beneficiaria²².

a) Programas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo

La STYFE implementa programas sociales amplios (STYFE, 2015a y 2015b), que a su vez contienen subprogramas que responden a las necesidades de los grupos con mayor desventaja social. A continuación se presentan los programas de referencia, con especial énfasis en aquellos que incorporan algunos elementos que fomentan la igualdad de género.

i) Programa de Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México “Trabajo Digno Hacia la Igualdad”. Programa orientado a atender a las personas desempleadas y subempleadas para generar o fortalecer alternativas de autoempleo mediante la capacitación especializada e intensiva.

ii) Capacitación a la Inclusión Social. Subprograma en el que se realizan actividades vinculadas al cuidado de las poblaciones dependientes, capacitando en materia de cuidado a mujeres que ya están cuidando a estas poblaciones. En este marco, es importante señalar que se generó un programa de ocupación temporal para 617 personas, la mayoría mujeres y en muchos casos mayores de 60 años, que cuidan a personas adultas mayores en sus domicilios por

²¹ Este programa se aborda en el capítulo VI.

²² La Ciudad de México cuenta con 243 programas y acciones de combate a la pobreza (Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, 2015).

razón de parentesco²³. Se llevan a cabo acciones de capacitación para el desarrollo de habilidades y competencias especializadas en el cuidado de personas adultas mayores, a la vez que se accede a un recurso económico.

iii) Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México (STYFE, 2015a). A través de este programa se da prioridad a las cooperativas, integradas en su mayoría por jóvenes, indígenas, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad (STYFE, 2015b).

*iv) Programa Mi Primer Trabajo*²⁴. Vincula a la población joven de la Ciudad de México que busca emplearse con la oferta de puestos de trabajo de las empresas establecidas en la ciudad que participan en el programa.

b) Otros programas que promueven la autonomía económica de las mujeres en la Ciudad de México

i) Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014f)²⁵. Programa que tiene por objeto promover y garantizar los derechos económicos, sociales y alimentarios de las madres solas. Consiste en un apoyo monetario (cuatro días de salario mínimo) con el propósito de mejorar la alimentación familiar²⁶. De acuerdo con la Cuenta Pública de 2015, el programa llegó a 28.290 mujeres. Según la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, en la Ciudad de México había 929.120 hogares con jefatura femenina (que representan el 36% de los 2.601.323 hogares de la ciudad).

ii) Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México (SEDEREC, 2015). Programa orientado a mejorar los ingresos económicos y la calidad de vida de las mujeres rurales a través de proyectos productivos protagonizados por ellas. En una evaluación realizada en 2016 se señala que en 2015 se apoyó a 319 mujeres (SEDEREC, 2016) que viven en zonas rurales de la Ciudad de México. Cabe recordar que solo el 0,5% de la población de la Ciudad de México es rural (INEGI, 2010).

iii) Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (SEDESOC)²⁷. Programa de orden federal, instrumentado en la Ciudad de México, que contribuye a facilitar el acceso al trabajo de las mujeres madres y está

²³ La capacitación la proporciona personal especializado en gerontología y geriatría del IAAM. El curso consta de 64 horas teórico-prácticas durante las cuales se abordan 32 temas. Los objetivos son: aprender a resolver necesidades cotidianas, identificar y evaluar distintas problemáticas de salud de las personas que cuidan, e identificar en sí mismas estas problemáticas.

²⁴ Véase más información en Gobierno de la Ciudad de México (2015a).

²⁵ Programa publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de enero de 2014. A cargo del DIF.

²⁶ El salario mínimo vigente a partir del 1 de enero de 2016 corresponde a 73,04 pesos mexicanos al día.

²⁷ Este programa se puede consultar en el *Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015", publicado el 29 de diciembre de 2014 (SEDESOC, 2014).

vinculado a las políticas de cuidado de la población dependiente infantil²⁸. También contribuye a sustituir el acceso a la seguridad social. El programa incluye dos modalidades: i) modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos, que contempla a personas beneficiarias directas que se inscriben para que se les asigne una estancia (la población objetivo son personas cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la línea de bienestar), y ii) modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil, cuya población objetivo está constituida por personas físicas o morales que deseen establecer y operar una estancia infantil²⁹.

E. Prospectiva de la demanda y propuesta de cuidados a nivel urbano

1. Necesidades de atención

Las proyecciones de población más recientes provienen del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y están basadas en la Encuesta Intercensal de 2015 (INEGI, 2015b)³⁰. Con base en dicha información para la Ciudad de México (INEGI, 2015b), se reveló que: i) en 2015 la tasa de fecundidad se ubicó en 1,6, lo que significa que se registró una disminución más acelerada de lo esperado³¹; ii) el grupo de población de 0 a 14 años hoy representa el 20% de la población de la Ciudad de México, aunque no es exactamente el mismo rango de edad que el presentado por el CONAPO³², y iii) el grupo de población de edades intermedias, constituido por las personas en edad “productiva”, de 15 a 59 años, ya representa el 66% de la población³³.

En 2015, los grupos de población de 60 a 74 años y de 75 años en adelante representaron el 10% y el 4% de la población, respectivamente. Esto da un total del 14%, por lo que se considera que las tasas seguramente superarán a las estimaciones³⁴. Todo esto indica que el proceso de envejecimiento de la población en la Ciudad de México se está acelerando y se relaciona con la alta

²⁸ Las estancias infantiles se mencionan en la sección D.1 de este capítulo.

²⁹ La línea de bienestar es una medida de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

³⁰ Es preciso señalar que no todos los grupos de edades que utiliza el CONAPO corresponden estrictamente a los del presente estudio. Sin embargo, constituye un importante acercamiento al indicador sobre los patrones de comportamiento demográfico en la Ciudad de México, los cuales se describen más adelante.

³¹ La proyección del CONAPO en 2014 consideraba una tasa de fecundidad de 1,78 para 2030.

³² En las proyecciones de 2014 se preveía que las personas menores de 15 años pasarían del 23% en 2010 al 20,5% en 2020 y al 18,8% en 2030 (CONAPO, 2014).

³³ El CONAPO (2014) proyecta para las personas de 15 a 64 años una disminución que pasaría del 69,2% en 2010 al 66,5% en 2030.

³⁴ En 2015, el porcentaje de población de 65 años y más es del 9,8% y corresponde al mayor porcentaje de población envejecida en México (INEGI, 2015a). Según estimaciones realizadas para los próximos años, el CONAPO (2014) prevé que para 2030 la población de 65 años y más llegará al 14,7%.

esperanza de vida al nacer³⁵. En conjunto, el envejecimiento de la población, el descenso de los niveles de fecundidad, el aumento de la esperanza de vida, la pérdida de preponderancia de la población joven y el incremento de la dependencia son indicadores innegables de un proceso sociodemográfico que requiere atención y planeación de programas de servicios de salud y de cuidado para personas con dependencia, en particular mediante el fortalecimiento de los servicios de cuidado para adultos mayores en el presente y el futuro inmediato.

2. Propuestas de políticas de cuidados para la Ciudad de México

Los retos que se presentan al gobierno de la Ciudad de México son muchos. Se puede decir que la Ciudad de México presenta insuficientes espacios de cuidado colectivo para todos y cada uno de los diferentes grupos de población dependiente. En términos generales, la actual cobertura de servicios no es suficiente y, debido a ello, el cuidado individual en los hogares queda como única alternativa.

Las propuestas de políticas de cuidado llevan implícito que el gobierno de la Ciudad de México decida asumir su corresponsabilidad en los trabajos de cuidado que requiere la población de la ciudad. Del diagnóstico y análisis realizado se desprenden muchas propuestas, de muy diversa índole y de diferente dimensión temporal³⁶. A los efectos prácticos, las propuestas se clasifican en plazos: corto, mediano y largo.

a) Propuestas a realizar en el corto plazo

i) Difusión de datos en la administración. Es preciso iniciar la difusión con quienes trabajan en el gobierno de la Ciudad de México, a través de la promoción de dinámicas y talleres que despierten la conciencia y el compromiso respecto de la necesidad de políticas de cuidado. La organización y el contenido de dichas actividades podrían concretarse desde el INMUJERES, con el apoyo de la CECILA.

ii) Plataforma homogénea de servicios. En materia de cuidado en general, y de carácter estructural, se propone buscar una plataforma homogénea que permita brindar servicios de calidad en la atención que deba establecerse para las diferentes instancias de carácter nacional y local que prestan dichos servicios en la Ciudad de México. Es importante contar con protocolos de atención para el cuidado de cada grupo de población dependiente, donde se

³⁵ Para 2015 se estimó, en promedio, que la esperanza de vida es de 76 años en la Ciudad de México: 78 años para las mujeres y 73 años para los hombres (CONAPO, 2014). Para 2030 se proyecta una esperanza de vida al nacer de 80 años para las mujeres y de 75,6 años para los hombres (CONAPO, 2014).

³⁶ Algunas de las propuestas aquí presentadas también se encuentran en Pérez Frago (2016a).

señalen los requisitos que se deben cumplir, tanto para brindar la atención, como para proteger a las personas que cuidan. Se propone estandarizar los requisitos y requerimientos, así como las habilidades y calificaciones de quienes brindan los servicios de cuidado.

iii) Certificación de cuidadoras. Se propone la puesta en marcha de acciones inmediatas encaminadas a promover y fortalecer la certificación de quienes cuidan. La STYFE cuenta con facultades de certificación. Esta tendría que ser diferenciada de acuerdo con la población de que se trate. Por las dificultades de traslado de las personas que cuidan, sería conveniente ofrecer cursos y certificaciones en las diferentes delegaciones.

iv) Transparencia de la información presupuestal. Es prioritario que en la Ciudad de México se haga un esfuerzo para transparentar la información presupuestal y en especial el presupuesto y la información financiera y de servicios disponibles sobre cuidado. Es imprescindible que la población cuente con esta información, tanto por la necesidad de posicionar el tema en la agenda pública, como por la necesidad de rendición de cuentas.

v) Reglamentación de los centros de atención y cuidado infantil. Se requiere reglamentar la Ley que regula el Funcionamiento de los Centros de Atención y Cuidado Infantil para el Distrito Federal³⁷.

vi) Discusiones sociales públicas. Como trabajo colegiado del gobierno de la Ciudad de México, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, se propone la organización de discusiones sociales públicas de diferentes magnitudes —tales como foros, seminarios y debates—, donde se señalen las características y calificaciones con que debe contar la realización de las labores de cuidado.

b) Propuestas a realizar en el mediano plazo

Las propuestas a realizar en el mediano plazo son aquellas que se caracterizan por un mayor grado de dificultad y la necesidad de que un equipo multidisciplinario efectúe ciertas reflexiones previas, además de considerar un gran número de trámites.

i) Fortalecimiento del marco jurídico. Otorgar al cuidado un estatus importante en las leyes, normas y demás marcos jurídicos, que permita solicitar un mejor pago para este trabajo. Se requiere realizar un análisis detallado de la legislación que atañe al cuidado y hacer las modificaciones pertinentes, que no solo pongan énfasis en las personas dependientes, sino que aclaren y especifiquen los derechos de las que cuidan. Esto habrá de comenzar a nivel nacional con la Ley General de Educación, la Norma oficial mexicana NOM-031-SSA3-2012 de asistencia social y la Ley sobre el Sistema

³⁷ En México, después de que se emite una ley es necesario reglamentarla para hacer que opere. En el reglamento se definen los mecanismos para llevar a cabo lo señalado en la ley.

Nacional de Asistencia Social, y a nivel de la Ciudad de México con la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal.

ii) Creación de un órgano regulador. Una de las principales dificultades en el planteamiento de políticas de cuidado para la población dependiente es la dispersión de facultades entre las distintas dependencias. Se propone la creación de un solo órgano regulador para instituciones de cuidado de orden público o privado, en el entendido de que se trata de un primer paso —obligado— hacia la creación de un sistema de cuidados. Sería importante, dada la distribución de competencias a nivel nacional y local, comenzar por definir las posibilidades de contar con un órgano regulador a nivel local.

iii) Ampliación de la oferta de servicios para niñas y niños. Ampliar el número de escuelas participantes en el Programa Escuelas de Tiempo Completo y en el programa SaludArte de jornada escolar ampliada para permitir que más población de entre 6 y 14 años cuente con espacios de cuidado en la Ciudad de México. Sería importante incrementar la oferta de estos servicios en las demarcaciones de más alta densidad poblacional, como Iztapalapa, y de mayor pobreza, como Milpa Alta y Tláhuac (Pérez Fragosó, 2016b).

iv) Establecimiento de cooperativas para alimentos en SaludArte. En el marco del programa SaludArte, que tiene los horarios extendidos en las escuelas primarias, se puede poner en funcionamiento cooperativas para la preparación de alimentos. Esto traería dos beneficios: i) mantener el control y la supervisión de la nutrición de las niñas y los niños que atiende el programa y ii) generar una fuente de empleo para promover la autonomía económica de las personas que trabajan en estas cooperativas.

v) Incentivos para empresas. Considerar un programa de incentivos para las empresas que tengan más de 20 personas trabajadoras en edad reproductiva o con hijas e hijos, para que dispongan de espacios de cuidado propios con el fin de salvaguardar el bienestar de la infancia y la adolescencia. Al mismo tiempo, se facilitan las condiciones laborales que promueven la corresponsabilidad de las empresas en las tareas de la reproducción social (otorgamiento de permisos de construcción sin costo, disminución del impuesto predial y demás) temporales para la construcción o adaptación de espacios cercanos al lugar de empleo.

vi) Propuesta de cuidados para adultos mayores. Elaborar una propuesta integral de cuidado para quienes actualmente reciben la pensión alimentaria, tomando en cuenta las condiciones de sus cuidadores. La SEDESO está trabajando para que en dos años exista un modelo de ciudad habitable para las personas adultas mayores que contemple los cuidados para esta población, así como temas de salud, accesibilidad y movilidad en espacios públicos, además de continuar fortaleciendo el Programa de Pensión Alimentaria (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014e).

vii) *Banco de horas de cuidado*. Diseñar una propuesta de banco de horas de cuidado, que podrían ser subsidiadas por el IAAM de la SEDESO o pagadas por quien recibe los cuidados. Ello en el entendido de que quienes brindarían dichos cuidados serían las personas capacitadas y certificadas. Para permitir el descanso de quienes cuidan a las personas adultas mayores, quizá se podría otorgar, junto con la pensión alimentaria, unas horas de cuidado, al mes o a la semana, por personas certificadas. Las cuidadoras recibirían un pago por las horas trabajadas. Las personas que pidan más horas de las otorgadas podrían solicitar los servicios de cuidado y pagar directamente la remuneración de las cuidadoras.

viii) *Espacios de cuidado en unidades habitacionales*. Para conceder los permisos de construcción de unidades habitacionales, se propone que sea obligatorio que en el diseño se integre el establecimiento de espacios de cuidado para todo tipo de población dependiente, a través de discusiones previas tanto sobre el carácter público o privado de quienes forman parte de la unidad y tienen la propiedad de dichos espacios, como de quienes tendrán la responsabilidad de su administración y mantenimiento, de los fines para los que se podrán utilizar y demás problemáticas que ello conlleve.

ix) *Incorporación del cuidado en políticas de transporte*. Se propone revisar la Ley de Movilidad del Distrito Federal y el Programa Integral de Movilidad 2013-2018 para articularlos con las políticas de cuidado y considerar la movilidad de las mujeres en el marco de ciudades sostenibles que garanticen la movilidad a las mujeres durante todo el ciclo de vida con acciones diferenciadas por sexo en los distintos medios de transporte. Esto supone incidir en aspectos como el mobiliario, las rutas, los horarios, los espacios y la infraestructura, de modo que no se privilegie la movilidad desde y hacia los centros de trabajo remunerado sobre la movilidad necesaria para realizar el trabajo no remunerado, poniendo especial énfasis en las labores de cuidado.

c) Propuestas a realizar en el largo plazo

En el largo plazo, para el cual hay que empezar a trabajar ahora, se propone:

i) *Creación de un sistema de cuidado*. Lo que se busca es dar una mejor calidad de vida a quienes viven en la Ciudad de México y que exista un sistema para que todas las actividades de cuidado se encuentren coordinadas y enfocadas en la misma dirección. Se busca que sea un sistema que tome en cuenta la distribución de tareas en los hogares y la corresponsabilidad del Estado y de las empresas en las labores de cuidado que les toca.

ii) *Generación de empleos de cuidado*. Dada la incapacidad del mercado para generar empleos en general, y de cuidado en particular, quizá sea necesario que el gobierno de la Ciudad de México participe y genere empleos de cuidado,

con salarios dignos y prestaciones. Esta estrategia podría empezar por casas de día para personas adultas mayores, donde puedan participar en diversas actividades y permanecer en determinados horarios, semejantes a los horarios laborales y escolares. También se necesitan espacios de cuidado en las tardes para niñas y niños de entre 6 y 14 años fuera de las escuelas, probablemente en las delegaciones, teatros, centros deportivos y otras instalaciones. Esta propuesta estimula el desarrollo económico al generar empleo y ofrece los servicios de cuidado que la población demanda.

iii) Cobertura universal en la educación preescolar. Se plantea que la SEP brinde cobertura universal en la educación preescolar y que la cobertura se amplíe a los grupos de 0 a 2 años y 11 meses, considerando todo como educación preescolar. La reciente reforma constitucional incluyó como obligatoria la educación preescolar de 3 a 5 años y 11 meses. Esta propuesta obedece a las dificultades que supone apostar a la seguridad social, reconociendo el modelo económico imperante con dificultad para generar empleos formales y la casi nula participación de las empresas en las responsabilidades del cuidado.

d) Una propuesta integral: cooperativas de cuidado

Plantear una propuesta de política de cuidado que fomente la autonomía económica de las mujeres y se articule con la planificación y el desarrollo urbano conlleva ingredientes que antes no se habían buscado de forma colegiada. Se propone así la creación de cooperativas de cuidado en unidades habitacionales.

Diseñar una política de cuidado que fomente la autonomía económica de las mujeres requiere, sin duda, que se busque promover que las mujeres generen ingresos realizando labores de cuidado. Es importante señalar que esta es una propuesta inclusiva, por lo que es necesario alentar a que los varones también realicen tareas de cuidado y no considerar que solo ellas deban continuar siendo las responsables de esta labor, como ocurre en la actualidad.

Ante este reto, se propone generar un protocolo para la formación de cooperativas de cuidado, como casas de día de atención a infantes, niñas, niños y jóvenes, así como a personas adultas mayores, en las unidades habitacionales de la Ciudad de México.

Se plantea que se organicen cooperativas de cuidado, de modo que varias personas —que así lo decidan— se dediquen a cuidar a grupos de población dependiente, mientras que otras quedan liberadas del tiempo de cuidado, lo que les permite realizar otras actividades. La propuesta implica generar empleos de cuidado para personas capacitadas en cooperativismo y en cuidados. Esta iniciativa generaría empleos dignos, con una remuneración justa y prestaciones sociales para quienes allí trabajen.

Ya se han registrado algunos avances en este sentido. La STYFE cuenta con cursos de capacitación para el cuidado y para el fomento cooperativo. Es imprescindible profesionalizar el trabajo de cuidado para que quien lo realice pueda obtener mayores ingresos.

Contar en un mismo espacio con cuidados y atención para diferentes grupos de personas dependientes puede, además, llevar a desarrollar economías de escala y externalidades. Un espacio de gran tamaño en una unidad habitacional puede resultar en una mejor asignación de tareas entre las personas que asisten y las que participan en la cooperativa. Por ejemplo, que niñas y niños estén con su abuela o abuelo en un mismo espacio puede generar bienestar a ambas partes, además de facilitar a las familias —y a las mujeres en particular— el traslado hacia y desde estos lugares de cuidado.

Las cooperativas de cuidado en unidades habitacionales requieren de la participación articulada de diferentes dependencias del gobierno de la Ciudad de México. Por una parte, la Secretaría de Protección Civil (órgano encargado de verificar las condiciones adecuadas de seguridad), la SEDESOL, el DIF y la Secretaría de Educación serían las encargadas de regular la propuesta de contenidos, en tanto que la Secretaría de Seguridad Pública es el órgano que interviene para garantizar la seguridad de las personas dentro de la cooperativa y en el entorno. Para comenzar, el IAAM de la SEDESOL cuenta con muchos datos acerca de la ubicación de las personas adultas mayores de la Ciudad de México e incluso en ciertas unidades habitacionales ha reunido a las personas cuidadoras y dependientes de este grupo de edad. Para poner en marcha el proceso se recomienda elegir una unidad habitacional como programa piloto, desarrollar un protocolo, conocer los costos y formar a las cuidadoras en cooperativismo. Al mismo tiempo, es necesario coordinar el trabajo de todas las instituciones que participan en este proyecto.

3. Oportunidades y desafíos

La Ciudad de México se caracteriza por estar a la vanguardia en el diseño y la adopción de políticas públicas encaminadas a lograr el bienestar de la población. Entre dichas políticas se encuentran las que se han puesto en marcha en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, así como los progresos en el diseño e instrumentación de presupuestos con perspectiva de género (Pérez Fragoso, 2016a). En este contexto favorable, las propuestas aquí presentadas tienen por objeto fortalecer un proceso que ponga en el centro y asuma el trabajo de cuidado como un detonante a considerar para contar con una economía inclusiva, fuerte y sana, que llevaría a buscar un modelo de desarrollo diferente que integre a toda la población y la lleve a contar con una sociedad más justa, más equitativa y, en consecuencia, más democrática.

En la Ciudad de México son fundamentalmente las mujeres que están cuidando a los diferentes grupos de población dependiente, cualquiera sea su condición en el mercado laboral. El reto es contar con políticas públicas que disminuyan esta carga de cuidado y contribuyan a generar procesos de autonomía económica para ellas, e integrar políticas que promuevan dicha autonomía en las mujeres teniendo presente que estos procesos se desarrollan a nivel colectivo. De igual manera, es importante considerar que los cambios demográficos y el crecimiento económico de la ciudad implican hacer transformaciones en la planificación urbana, de modo de contar con una ciudad sostenible que sea habitable para una población tan diversa.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2014a), "Ley de Ingresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 22 de diciembre.
- ____ (2014b), "Ley de Movilidad del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 14 de julio.
- ____ (2014c), "Programa Integral de Movilidad 2013-2018", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de octubre.
- ____ (2014d), "Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2015", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 22 de diciembre.
- ____ (2014e), "Reglas de operación del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes del Distrito Federal 2014", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 30 de enero.
- ____ (2014f), "Programa de Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal 2014", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 30 de enero.
- ____ (2013a), "Condiciones generales de trabajo del gobierno del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- ____ (2013b), "Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- ____ (2010), "Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de julio.
- ____ (2009), "Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 4 de noviembre.
- ____ (2008), "Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de enero.
- ____ (2007a), "Normas generales para la prestación del servicio educativo asistencial en los Centros de Desarrollo Infantil delegacionales del gobierno del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 21 de agosto.
- ____ (2007b), "Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 15 de mayo.
- ____ (2003), "Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 31 de diciembre.

- _____(2000), “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 7 de marzo.
- _____(1998), “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de diciembre.
- Cabrero, E. y J. Martínez-Vásquez (2000), “Assignment of spending responsibilities and service delivery”, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, M. Giugale y S. Webb, Washington, D. C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2014), “Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030”, Ciudad de México, abril [en línea] http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Analisis.
- DIF (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México) (2015a), “Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación”, Ciudad de México [en línea] <http://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-atencion-personas-con-discapacidad-en-unidades-basicas-de-rehabilitacion>.
- _____(2015b), “Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente”, Ciudad de México [en línea] <http://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-apoyo-economico-personas-con-discapacidad-permanente>.
- _____(2015c), “Programa de Apoyo Económico a Policías y Bomberos Pensionados de la CAPREPOL con Discapacidad Permanente”, Ciudad de México [en línea] <http://www.dif.cdmx.gob.mx/programas/programa/programa-de-apoyo-economico-policias-y-bomberos-pensionados-de-la-caprepol-con-discapacidad-permanente>.
- Esquivel, V. (2012), “Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la ‘organización social del cuidado’ en América Latina”, *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región*, Santo Domingo, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), junio.
- Gobierno de la Ciudad de México (2015a), “Mi primer trabajo”, Ciudad de México [en línea] <http://miprimertabajocdmx.com/web/bienvenido>.
- _____(2015b), “Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación 2015”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de enero [en línea] http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/abf5cc9fcae0c59f244613a1e0c9ba94.pdf.
- Gobierno de la Ciudad de México/SEDU (Gobierno de la Ciudad de México/Secretaría de Educación) (2015), “SaludArte”, Ciudad de México [en línea] <http://www.educacion.cdmx.gob.mx/programas/programa/saludarte>.
- Huenchuan, S. y R. Rodríguez (2015a), *Acceso de las personas mayores al crédito. Pensión alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México* (LC/L.4040), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- _____(2015b), “Necesidades de cuidado de las personas mayores en la Ciudad de México: diagnóstico y lineamientos de política”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.664), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- IAAM (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores de la Ciudad de México) (2016), “Centros integrales para el desarrollo de las personas adultas mayores”, Ciudad de México [en línea] <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/acciones-institucionales/cidam-s>.
- (2015a), “¿Quiénes somos?”, Ciudad de México [en línea] <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/acerca-del-iaam/quienes-somos>.
- (2015b), “Padrón de la pensión alimentaria para adultos mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal”, Ciudad de México [en línea] <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/programas-sociales/pension-alimenticia/padrones/33-padron-2015/144-padron-septiembre-2015>.
- (2015c), “Impulsará gobierno de la CDMX profesionalización del cuidado a personas adultas mayores”, Ciudad de México, 24 de septiembre [en línea] http://www11.df.gob.mx/virtual/joomla_adultomayor/index.php/comunicacion-social/149-impulsara-gobierno-de-la-cdmx-profesionalizacion-del-cuidado-a-personas-adultas-mayores.
- Inclusión y Equidad Consultora (2011), “Informe final: evaluación de la política de equidad de género del Gobierno del Distrito Federal de México”, Ciudad de México, febrero [en línea] http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/eva_eq_gen.pdf.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015a), “Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2014/default.aspx>.
- (2015b), “Encuesta Intercensal 2015”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/default.aspx>.
- (2015c), “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad” [base de datos en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>.
- (2012), “Encuesta Laboral y de Corresponsabilidad Social (ELCOS) 2012”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/elcos>.
- (2010), “Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario básico”, Aguascalientes [base de datos en línea] <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302>.
- (2007), “Encuesta Origen-Destino 2007”, Ciudad de México, diciembre [en línea] http://bicitekas.org/wp/wp-content/uploads/2013/07/2007_Encuesta_Origen_Destino_INEGI.pdf.
- INMUJERES (Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México) (2015), “Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad de México”, Ciudad de México [en línea] <http://data.inmujeres.cdmx.gob.mx/conoce-tus-derechos/por-una-vida-libre-de-violencia/prevencion-de-la-violencia/viajemos-seguras>.
- Merino, G. (2013), “Descentralización del sistema de salud en el contexto del federalismo”, *Caleidoscopio de la salud. De la investigación a las políticas y de las políticas a la acción*, F. Knaul y G. Nigenda (eds.), Ciudad de México, Fundación Mexicana para la Salud.
- México, Presidencia de la República (2015), *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, agosto.

- ____(2005), “Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 21 de enero.
- ____(1994), “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 26 de julio.
- ____(1993), “Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 13 de julio.
- ____(1986), “Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 9 de enero.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2017), *Diagnóstico sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en el transporte público de la Ciudad de México. Programa Global Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas*, Ciudad de México, febrero [en línea] <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/ciudades%20y%20espacios%20p%C3%BAblicos%20seguros.pdf?vs=330>.
- Pacheco, E. (2016), “Segregación horizontal y vertical del trabajo en la Ciudad de México”, *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*, Ciudad de México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, noviembre.
- Pérez Frago, L. (2016a), “Políticas laborales: insumos necesarios para su diseño”, *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*, Ciudad de México, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, noviembre.
- ____(2016b), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Secretaría de Salud (2012), “Norma oficial mexicana NOM-031-SSA3-2012, Asistencia social. Prestación de servicios de asistencia social a adultos y adultos mayores en situación de riesgo y vulnerabilidad”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 13 de septiembre.
- ____(1988), “Norma oficial mexicana NOM-167-SSA1-1997, para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 4 de diciembre.
- SEDECO (Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México) (2015), “Reporte económico de la Ciudad de México. Tercer trimestre de 2015”, Ciudad de México [en línea] <http://reporte-economico.sedecodf.gob.mx/pdf/Dossier%203%20er%20trimestre%202015%20ok.pdf>.
- SEDEREC (Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades) (2016), “Evaluación Interna 2016. Programa de equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México. Subprograma Mujer Indígena y de Pueblos Originarios, Ejercicio 2015”, Ciudad de México [en línea] http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2016/secretarias/desarrollo_rural/EQUIDAD%20PARA%20LA%20MUJER%20RURAL%20SUBP%20MUJER%20INDIGENA.pdf.
- ____(2015), “Reglas de operación 2015. Programa de Equidad para la Mujer Rural, Indígena, Huésped y Migrante de la Ciudad de México: Subprograma de Mujer Rural”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 28 de enero.

- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2016a), "Política social", Ciudad de México [en línea] <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=179>.
- (2016b), "Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social", Ciudad de México, 21 de enero [en línea] <https://www.gob.mx/sedesol/documentos/informe-anual-sobre-la-situacion-de-pobreza-y-rezago-social>.
- (2014), "Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 29 de diciembre.
- SEDUVI (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) (2013), *Agenda: hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, 2013-2018*, Ciudad de México, enero.
- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2016), "Educación primaria", Ciudad de México, noviembre [en línea] http://www2.sepdf.gob.mx/que_hacemos/primaria.jsp.
- (2010), "Lineamientos para la operación del programa de jornada ampliada en educación preescolar y primaria", Ciudad de México, octubre [en línea] https://www2.sepdf.gob.mx/normateca_afsedf/disposiciones_normativas/vigente/dga/archivos/lineam_JA.pdf.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2015), "Participaciones", Ciudad de México [en línea] <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html>.
- Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza (2015), "Programas y acciones por entidad federativa: Distrito Federal", Ciudad de México, junio [en línea] http://www.programassociales.mx/?page_id=28&st=9.
- STYFE (Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo) (2015a), "Aviso por el cual se dan a conocer las reglas de operación del Programa 'Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México' cooperativas CDMX 2015", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 1 de septiembre.
- (2015b), "Aviso por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa de Fomento al Trabajo Digno en la Ciudad de México ('Trabajo Digno Hacia la Igualdad'), antes Programa de Capacitación para el Impulso de la Economía Social (CAPACITES) para el ejercicio fiscal 2015", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Ciudad de México, 29 de enero.

Capítulo VI

Cuidado para la gestión: Nueva Cultura Laboral con perspectiva de género en la Ciudad de México

Amalia García Medina¹

Introducción

No hay trabajo decente si no hay igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y sabemos que el enfoque de género es la herramienta idónea para alcanzar la igualdad de género en materia laboral. En este capítulo se relata de forma sintética la propuesta impulsada por el actual gobierno de la Ciudad de México (2012-2018) sobre la Nueva Cultura Laboral, a través de la cual se plantea garantizar un trabajo digno y decente a las trabajadoras y los trabajadores del gobierno de la Ciudad de México, bajo una perspectiva de igualdad sustantiva².

La Ciudad de México transita por una etapa crucial en la consolidación del desarrollo social y de una renovada democracia directa, participativa y representativa, en la que la igualdad y la diversidad son pilares fundamentales, por lo que se requieren instituciones públicas cercanas a la ciudadanía que tomen en cuenta sus diversas necesidades e intereses. Durante las últimas dos

¹ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México.

² La gestión de gobierno de la Ciudad de México en el período 2012-2018 corresponde al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa.

décadas, las administraciones de gobiernos progresistas han logrado que en la Ciudad de México se colocaran los derechos humanos en el centro, como se expresa en el proceso de debate y aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México, donde se dispone que: “la dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad de derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y la garantía a éstos” (Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 2017).

En este contexto de cambios, se avanza en la promoción de los derechos humanos laborales de las trabajadoras y los trabajadores de la ciudad, y en el diseño e implementación de las políticas públicas locales en materia de trabajo se toma en cuenta la creciente e irreversible incorporación de las mujeres al mercado laboral, así como la necesidad de modificar la división sexual del trabajo, que es causa estructural de la desigualdad de género. En la Ciudad de México, al igual que en otras ciudades de la región, la discriminación económica contra las mujeres se manifiesta en desigualdad salarial respecto de los hombres, segregación ocupacional y concentración de mano de obra femenina en el sector informal, lo que se traduce, entre otras cosas, en un restringido acceso a la seguridad social.

A nivel nacional, los datos que se presentan a continuación muestran diversas desigualdades entre hombres y mujeres. De acuerdo con datos del tercer trimestre de 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el país hay 19,9 millones de mujeres ocupadas de 15 años y más. La mayoría —8 de cada 10 (78,7%)— están ocupadas en el sector terciario de la economía, principalmente como comerciantes (33,1%), en servicios diversos (19,3%), en servicios sociales (16,8%) y en restaurantes y servicios de alojamiento (14,3%). Del total de mujeres ocupadas, el 17,1% se emplea en el sector secundario y solo el 3,8% trabaja en el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca). De las mujeres ocupadas en el país, el 23% trabaja por cuenta propia, el 2,3% son empleadoras y el 7,5 % no recibe remuneración por su trabajo. Dos de cada tres mujeres ocupadas (66,9%) son subordinadas y remuneradas, y de ellas, el 37,7% no cuenta con acceso a servicios de salud como prestación laboral, el 41,9% trabaja sin tener un contrato escrito, más de la tercera parte (33,8%) no cuenta con prestaciones laborales, solo una de cada dos trabajadoras subordinadas (55,2%) goza de vacaciones pagadas, el 62,6% recibe aguinaldo y el 16,9% accede al reparto de utilidades. Respecto de la duración de la jornada laboral, más de la tercera parte (37,1%) de las mujeres de 15 años y más ocupadas cumple jornadas semanales de entre 40 y 48 horas, el 19,2% tiene una jornada de más de 48 horas por semana, el 29,1% trabaja de 15 a 39 horas semanales y el 14,2% trabaja menos de 15 horas por semana (INEGI, 2017). La brecha salarial se estima en un 23%, en promedio, lo que implica que las mujeres ganan un 77% de lo que perciben los hombres.

Durante el último trimestre de 2016, en la Ciudad de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, el grado de participación de la población en el mercado de trabajo por sexo era menor entre las mujeres (49,4%) que entre los hombres (74,1%) (a nivel nacional la tasa era del 43% para las mujeres y del 78% para los hombres). La estructura de las personas ocupadas en relación con el nivel de ingresos todavía muestra una enorme desigualdad en materia de género. Por ejemplo, las mujeres representan el 50% del grupo de población que percibe hasta dos salarios mínimos de remuneración mensual o no recibe pago por su trabajo, frente al 38,1% del total de hombres. Por otra parte, el 89,6% de la población ocupada femenina se encuentra en el sector de los servicios y hay una baja participación de las mujeres en el sector secundario, donde las condiciones de trabajo son relativamente buenas porque los empleos tienen una remuneración un poco por encima del promedio y cuentan con seguridad social. La extensión de la semana laboral varía de acuerdo con los roles de género que se desarrollan en la sociedad mexicana. En el caso de las personas solteras, se observa una diferencia entre mujeres y hombres de 2,2 horas en los promedios de la jornada de trabajo a la semana, ya que los hombres trabajan más tiempo (43,7 horas) y las mujeres menos (41,5 horas). Este diferencial crece para las mujeres a 10,7 y 10,2 horas respecto de los hombres si están casadas o en unión libre (STYFE, 2016).

La Ciudad de México es una urbe llena de contrastes, donde día a día las servidoras y los servidores públicos atienden a unos 20 millones de personas. Entre estas personas no solo se encuentran los 9 millones que habitan la ciudad, sino también todas las que arriban diariamente a trabajar o a realizar diversos tipos de actividades, lo que constituye un enorme desafío cotidiano. Los servicios públicos son proporcionados por una fuerza laboral conformada por más de 55.000 trabajadoras y trabajadores, que tienen la encomienda de mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, en la perspectiva de consolidar, en los hechos, la nueva visión de capital social, sin discriminación, con derechos y reconocimiento a la diversidad, en constante promoción de la igualdad entre los géneros, como quedó establecido en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

Esta nueva visión para la ciudad está centrada en fomentar la igualdad, la inclusión, la tolerancia, el desarrollo humano y la participación social. Para lograrlo, se realizan acciones estratégicas, como asegurar el derecho a una adecuada alimentación, principalmente a niñas y niños, personas adultas mayores y mujeres embarazadas; contribuir a fortalecer el tejido social con base en acuerdos que generen respeto y cooperación; garantizar la aplicación de programas sociales con equidad e igualdad de género, y brindar apoyo a personas que atraviesan situaciones difíciles, a fin de que no se deteriore su condición. El Sistema de Servicios para el Bienestar Capital

Social incluye apoyos en servicios de salud, seguros, asistencia sociosanitaria, entretenimiento y turismo, así como descuentos en establecimientos comerciales y de servicios acreditados.

El Distrito Federal cambió su denominación por la de Ciudad de México a partir de la reforma política constitucional promulgada el 29 de enero de 2016, y así se convirtió en el estado 32 del país, con autonomía en lo relativo a su régimen interior y su organización política y administrativa. Además, se estableció que contará con un congreso local y demarcaciones territoriales gobernadas por alcaldías. Este hecho relevante en la historia de la democracia mexicana derivó en la instalación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que el 31 de enero de 2017 aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México. La ciudad continúa siendo la sede de los poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de la Ciudad de México tutela, entre otros aspectos, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y en el tema laboral garantiza los derechos humanos laborales de trabajadoras y trabajadores asalariados y no asalariados, y el acceso al seguro de desempleo. De igual forma, reconoce el trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social, preservando los derechos de las personas trabajadoras del hogar y de las personas que realizan trabajo de cuidados no asalariado. También promueve mecanismos para la conciliación entre trabajo y familia, así como un salario remunerador para las trabajadoras y los trabajadores de las instituciones públicas locales.

Previo a la aprobación de la Constitución, el Jefe de gobierno de la Ciudad de México encabezó una campaña para garantizar el trabajo digno y decente, lo que se ha concretado a través de diversos programas puestos en marcha en la ciudad, pero también con propuestas de carácter nacional, como la de elevar el salario mínimo, ya que en esta materia México se encuentra en los últimos lugares entre los países latinoamericanos.

Por otra parte, en 2013, durante el primer año de ejercicio de la administración, el Jefe de gobierno aprobó nuevas condiciones generales de trabajo para las trabajadoras y los trabajadores del gobierno de la ciudad, incluido un capítulo sobre derechos humanos donde se estableció el compromiso de fomentar un ambiente laboral libre de discriminación, riesgos y acoso sexual, garantizando condiciones de respeto de las preferencias sexuales y la libertad de credo de todos los trabajadores, plazas laborales para personas con discapacidad y las mismas condiciones y oportunidades para mujeres y hombres en los procesos de reclutamiento, ingreso y promoción.

En este escenario de transformaciones de diversa índole y de nuevas propuestas para la ciudad, se abordan a continuación los principales componentes de la denominada Nueva Cultura Laboral.

A. Una Nueva Cultura Laboral en la Ciudad de México

La Nueva Cultura Laboral, cuya primera etapa fue dada a conocer el 8 de marzo de 2015, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, está orientada a hacer más efectiva la atención a la ciudadanía y representa una política pública que ha requerido de un gran esfuerzo gubernamental para romper con las inercias de la política laboral en México. Su objetivo es avanzar en la erradicación de la idea de que la subordinación femenina es natural y que los roles de género tradicionales son complementarios. Se busca promover una nueva concepción ante la tradicional división sexual del trabajo, que permita nivelar la balanza para que hombres y mujeres participen de forma equilibrada en las actividades tanto del ámbito público como de la esfera privada.

El proceso de implementación de la Nueva Cultura Laboral ha sido paulatino, a través de la reorganización de los tiempos de trabajo, el otorgamiento de licencias especiales para las trabajadoras y los trabajadores de la administración pública local con todo tipo de contratación (Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 2015), y el mejoramiento de las condiciones laborales y la estabilidad en el empleo, con la finalidad de hacer más efectiva la atención a la ciudadanía e impulsar el desarrollo personal y la conciliación de la vida laboral y familiar con una visión promotora de la igualdad de género.

México experimenta una transición demográfica que conlleva un proceso relativamente veloz de envejecimiento e inversión de la pirámide poblacional, así como una transición epidemiológica que muestra un aumento significativo de enfermedades crónico-degenerativas, cáncer, diabetes y padecimientos cardiovasculares, todos trastornos que requieren de cuidados, atención especializada y una gran inversión de recursos. Asimismo, las mujeres han entrado de forma masiva al mercado de trabajo y continuarán ingresando a este mercado en un proceso de carácter irreversible, lo que deriva en una sobrecarga de trabajo que cada día resulta menos adecuada, no solo para su libertad, para su avance personal y para que puedan desplegar todas sus capacidades, sino porque se ven notoriamente limitados sus aportes al desarrollo económico y social del país. Esto hace del actual trabajo de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares un modelo no sostenible, que profundiza la desigualdad.

Liberar el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres promoviendo su incorporación a las actividades de la vida pública es uno de los principales desafíos para evitar que prevalezca la obligación de un impuesto invisible que se carga a las mujeres y suscita el desperdicio del bono de género, entendido como la magnitud del aporte de las mujeres a los “ingresos de sus hogares y por lo tanto al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza” (Martínez, 2012, pág. 3). En otras palabras, “definido de manera

amplia, el bono de género se refiere al aumento de la producción económica per cápita que se genera conforme se avanza hacia la paridad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo” (Martínez, Miller y Saad, 2013, pág. 27).

En esta ruta para alcanzar una mayor igualdad entre hombres y mujeres en todo el ciclo de vida es indispensable promover la corresponsabilidad social entre Estado, mercado y hogares, conciliar la vida laboral y familiar, e implementar programas dirigidos a fortalecer la economía del cuidado. La Nueva Cultura Laboral y la capacitación de personas que llevan a cabo un trabajo de cuidados, así como la inversión y creación de cooperativas de cuidado promovidas por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México (STYFE), responden a estos objetivos estratégicos de género (Pérez, 2016).

La Nueva Cultura Laboral también establece condiciones para una relación humana más armoniosa y satisfactoria, debido a que las grandes urbes, como es el caso de la Ciudad de México y las áreas conurbadas, se han convertido en zonas dormitorio y un gran número de mujeres y hombres salen a trabajar en la madrugada, muy temprano, y no alcanzan a estar con sus hijas e hijos por la mañana ni por la noche, puesto que cuando regresan ya están dormidos. A partir de la implementación de la Nueva Cultura Laboral se hizo un reordenamiento de las jornadas laborales para que más de 220.000 trabajadoras y trabajadores del gobierno de la Ciudad de México obtengan una mayor productividad y mejoren su convivencia familiar y social. Un aspecto fundamental para el desarrollo integral de las personas es la cercanía, la afectividad y la seguridad emocional que les proporciona su entorno. Por lo general, en los códigos del mundo público, estos aspectos no son considerados en toda su importancia.

Como parte integral de la Nueva Cultura Laboral de la Ciudad de México, se han realizado cambios que han modificado la normatividad y se han impulsado las acciones, los proyectos y los programas que se mencionan a continuación.

1. Contratación, permanencia, promociones y estímulos laborales (Circular Uno 2015)

La Circular Uno 2015 es la normativa en materia de gestión de recursos para la administración pública de la Ciudad de México. En esta Circular se define, de acuerdo con el marco jurídico vigente en la materia, qué es la discriminación y se establece, entre otras cosas, en los procesos de contratación, formalización, permanencia y oportunidades de ascenso en el escalafón, otorgamiento de recompensas, premios y estímulos y demás derechos del personal de la Administración Pública de la Ciudad de México, o en la determinación y aplicación de sanciones, así como en todo tipo de trámites, está prohibida,

y será denunciada por cualquier persona ante las autoridades competentes, “cualquier forma de discriminación, sea por acción u omisión, por razones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencia o identidad sexual o de género, estado civil, apariencia exterior o cualquier otra análoga” (Oficialía Mayor de la Ciudad de México, 2015).

En la misma Circular se menciona también que hay leyes locales que establecen sanciones de carácter civil, penal o administrativo para los servidores públicos del gobierno de la ciudad que incurran en presuntas violaciones a los derechos humanos de no discriminación e igualdad.

2. Programa de Estabilidad Laboral

Aunque en el gobierno de la Ciudad de México no se contaba con recursos presupuestales adicionales a los aprobados por la Asamblea Legislativa local, el Programa de Estabilidad Laboral se instauró en 2015 con el objeto de iniciar un proceso de formalización, proporcionando a trabajadoras y trabajadores que eran contratados de forma eventual, sin pago completo mensual o regular, ni horario fijo, una mayor estabilidad en el trabajo a partir de contratos anualizados, con pago quincenal asegurado, acceso a servicios médicos y servicios de guardería, gratificaciones y estímulos de fin de año. Además, por acuerdo del Jefe de gobierno, se determinó un aumento en sus remuneraciones en caso de que su salario fuera equivalente al mínimo nacional, lo que resultaba insuficiente, ya que el salario mínimo no cubría el costo de la canasta alimentaria básica establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)³.

Como parte de esta política laboral, el gobierno de la Ciudad de México inició una campaña permanente para lograr que el salario mínimo nacional aumentara de forma significativa, ya que el aumento a 70,10 pesos mexicanos diarios aprobado para 2015 por el CONEVAL resultaba insuficiente porque estaba por debajo de la línea de bienestar mínimo equivalente al valor de la canasta alimentaria. Para no afectar el incremento al salario mínimo, el gobierno también promovió que este se desvinculara de trámites (por ejemplo, créditos, multas e impuestos). Por esta razón, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México aprobó la Ley de la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México y reconoció la figura legal de proveedor salarialmente responsable, a partir de la cual solo las empresas que pagan salarios mínimos a sus trabajadores equivalentes a 1,18 veces la Unidad de Cuenta pueden ser proveedoras del

³ En aquel momento, el salario mínimo nacional era de 2.098 pesos mexicanos mensuales. La propuesta de aumento generalizado para toda la nación, hecha por el Jefe de gobierno, era de 2.480 pesos mexicanos mensuales (82,86 pesos mexicanos diarios).

gobierno de la ciudad y tener acceso a incentivos fiscales⁴. Por su parte, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad una reforma constitucional para desindexar el salario mínimo, con lo que se impidió que siguiera siendo referencia de otros trámites y que, por tanto, no tuviera aumentos significativos con el fin, supuestamente, de evitar procesos inflacionarios. Sin embargo, la inflación acumulada de 2015 al primer trimestre de 2017 provocó el aumento del salario mínimo nacional a 80,04 pesos mexicanos diarios que entró en vigor el 1 de enero de 2017. Este incremento también resulta insuficiente para comprar la canasta básica alimentaria, razón por la cual la Jefatura de gobierno de la Ciudad de México propuso un nuevo incremento a 92,41 pesos mexicanos diarios para iniciar una política de recuperación del salario mínimo en México y en la capital del país que permita llegar a fines de 2018 con un salario mínimo de 171,3 pesos mexicanos diarios.

A partir de enero de 2015, a través del Programa de Estabilidad Laboral, fueron beneficiadas primero, como acción afirmativa, 15.300 mujeres trabajadoras, y más tarde en el mismo año, 15.016 hombres trabajadores con contratos eventuales y régimen de honorarios. Como parte de este programa, 220 plazas técnico-operativas de confianza de trabajadoras del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México (INMUJERES) también pasaron a formar parte del grupo de trabajadores con un estatus que se caracteriza por tener código de base sindicalizado, lo que en la práctica significa contar con un puesto permanente y acceso a prestaciones sociales. De acuerdo con la normatividad de la administración pública de la Ciudad de México, el dígito sindical es el mecanismo administrativo mediante el cual el gobierno de la Ciudad de México, en su carácter de patrón, cumple con la obligación de asignar un código a las trabajadoras y los trabajadores cuyo tipo de contrato sea permanente de “base”, o temporal de la llamada “lista de raya”, que cuenten con más de seis meses de antigüedad y que expresen su voluntad de afiliarse al Sindicato Único de Trabajadores del gobierno de la Ciudad de México.

Además, un grupo inicial de 1.200 trabajadoras de los servicios de guarderías y Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) de la ciudad, que tenían más de un año de antigüedad, obtuvieron contratos permanentes de base, con todas las prestaciones de las que goza el personal de estructura del gobierno de la Ciudad de México. A partir de abril de 2017, las 2.300 trabajadoras de los CENDI ubicadas en las delegaciones políticas de la Ciudad de México tuvieron acceso al dígito sindical en cumplimiento de un convenio marco firmado con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y en un renovado impulso

⁴ La Unidad de Cuenta “es el valor expresado en pesos que se utiliza en sustitución del salario mínimo, de manera individual o por múltiplos de ésta, para determinar sanciones y multas administrativas, conceptos de pago y montos de referencia, previstos en las normas locales vigentes de la Ciudad de México” (SEFIN, 2017).

a la Nueva Cultura Laboral. Para estas trabajadoras que atienden de forma cotidiana a casi 25.000 niñas y niños de la Ciudad de México, contar con un dígito sindical significó regularizar su situación laboral, tener horarios estables, acceder a becas para cursar estudios de licenciatura y de posgrado, y gozar de las prestaciones establecidas en las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno de la Ciudad de México.

3. Reducción de las jornadas laborales

Experiencias en diversos países del mundo han demostrado que las jornadas laborales más cortas acompañadas de incentivos para realizar trabajo a distancia hacen que las trabajadoras y los trabajadores cumplan con su labor con mayor satisfacción, debido a que les motiva saber que tendrán una mayor convivencia familiar o que contarán con más tiempo para realizar otro tipo de actividades. “Reducir la jornada laboral destinada al mercado tanto para los hombres como para las mujeres, más de un siglo después de su definición de ocho horas, no solo permitiría que más mujeres se insertaran en el trabajo remunerado, sino que además habilitaría tiempo de los hombres para realizar actividades de trabajo no remunerado, lo que permitiría transitar el camino hacia la corresponsabilidad. El equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado considerando jornadas laborales inferiores a las actuales posibilitaría una mejor distribución de la carga total del trabajo entre hombres y mujeres, transformando la proporción actual que indica que, del tiempo de trabajo total, las mujeres dedican un tercio al mercado y dos tercios al trabajo no remunerado, y los hombres registran la ecuación inversa” (CEPAL, 2016, pág. 64). Con la convicción de la importancia de conciliar la vida laboral con la familiar y de fomentar el desarrollo personal, se promovió la medida de que las trabajadoras del servicio público capitalino con hijas e hijos en edad desde preescolar hasta la escuela secundaria trabajaran una hora menos que el resto del personal, o, de lo contrario, iniciaran labores una hora más tarde (Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 2015).

Se dispuso también que el primer y el tercer viernes de cada mes todas las trabajadoras y todos los trabajadores del gobierno de la Ciudad de México comenzaran sus actividades a las 9.00 horas y finalizaran a las 15.00 horas. Algunas voces críticas preguntaron si ese tiempo iba a ser adecuadamente utilizado. La respuesta fue que el gobierno local apostaba a una vida sana y positiva, tanto física como psicológicamente, en todos los rubros de la cotidianidad, tomando en cuenta, entre otros factores, que en la Ciudad de México se encuentra disponible todos los días una gran infraestructura y oferta cultural, educativa, deportiva y recreativa, en gran parte gratuita, que en muchas ocasiones los trabajadores y sus familias no disfrutaban por falta de tiempo libre.

Otro desafío que se planteó al gobierno de la Ciudad de México al anunciar el programa de reducción de las jornadas laborales fue garantizar que la eficiencia y la productividad no tendieran a disminuir con medidas como esta. Al respecto, se tomó en cuenta que países con jornadas medias más cortas presentan mayor productividad, como quedó demostrado, por ejemplo, con el Euroíndice Laboral IESE-ADECCO de 2007, donde se analizó la situación en siete países europeos.

4. Licencias por maternidad y lactancia

Desde 1917 se estableció en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de las mujeres a disponer de un descanso de un mes y medio antes y un mes y medio después del parto para atender a los recién nacidos. Durante este período de descanso, las trabajadoras pueden gozar de su salario completo. En conjunto con esta medida, el gobierno de la Ciudad de México dispuso que, de acuerdo con las características de su contratación, las mujeres pudieran optar por tres o hasta cuatro meses y medio adicionales con la totalidad de su sueldo, lo que significa que pueden tener hasta seis meses disponibles para cuidados maternos. Además, las mujeres con hijas e hijos en etapa de lactancia empezaron a contar con lactarios en sus lugares de trabajo y a disponer de una hora diaria para alimentarlos, con la posibilidad de elegir entre entrar a trabajar una hora después o salir una hora antes de su horario habitual.

Estas medidas son congruentes con la recomendación hecha por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2011 sobre la conveniencia de la lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses para lograr un nivel óptimo de crecimiento, progreso y salud. El gobierno de la Ciudad de México firmó un acuerdo al respecto con la OMS. Según los cálculos del gobierno de la Ciudad de México, la cultura de la no lactancia derivaba, a mediados de 2016, en un gasto en salud de 740 a 2.400 millones de dólares, por haberse limitado hacía décadas a un mes y medio los permisos por maternidad y restringir el salario o la retribución al 30% o el 40% (Mancera, 2016).

5. Licencia por paternidad

Otra medida importante que está incluida en la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, que forma parte de la Nueva Cultura Laboral, es que todos los hombres trabajadores del gobierno local tienen garantizada una licencia por paternidad de 15 días hábiles con goce de sueldo, lo que implica un plazo mayor al que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (apartado B del artículo 123) de solo cinco días laborables. El permiso parental es un derecho de los hombres trabajadores consanguíneos o adoptivos, pero también es un derecho de las niñas y los niños a una convivencia desde que nacen con su madre y

padre. Esta experiencia apunta a la transformación de los roles de género tradicionales relacionados con los cuidados de las hijas y los hijos y aporta a la reconstrucción de una nueva división sexual del trabajo en los hogares. En 2016, el gobierno de la Ciudad de México otorgó más de 2.000 licencias a padres trabajadores. En forma complementaria, respecto de los dos períodos vacacionales anuales a los que se tiene derecho, y con apego al calendario escolar oficial, se da preferencia a los padres y madres con hijos e hijas en edad escolar (Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 2013).

El INMUJERES (2016a) emitió un documento interno con los resultados de una investigación cuali-cuantitativa sobre permisos de paternidad efectuada en las cinco instancias del gobierno de la Ciudad de México que hasta ese momento habían otorgado el mayor número de permisos⁵. Entre los resultados se encontró que un gran porcentaje (49,3%) de las trabajadoras y los trabajadores todavía no conocían el derecho a la licencia de paternidad y, entre quienes lo conocían, no todas las personas (13,9%) sabían de cuántos días consistía. La mayoría de los padres trabajadores que ejercieron su derecho (80%) lo hicieron porque querían cuidar directamente de su hija o hijo. El resto lo ejerció porque consideró que es una prestación que no debían desaprovechar (20%) debido a que tenían cosas pendientes que hacer en casa o su pareja se los había pedido. Las siguientes son algunas de las recomendaciones derivadas de la investigación: hacer una campaña permanente de difusión de los permisos y aprovechar las tecnologías para alcanzar una mayor cobertura, flexibilizar los permisos para poder tenerlos en caso de que otros integrantes de las familias lo requieran, establecer mecanismos internos por incumplimiento de los permisos (como quejas o denuncias) y homogenizar los mecanismos de solicitud de los permisos a través de formatos y procedimientos únicos.

6. Oficina en Tu Casa

El programa Oficina en Tu Casa es una modalidad de trabajo a distancia, también conocida como teletrabajo, en la que se utilizan tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Este programa surgió como respuesta a la problemática medioambiental y de transporte de la ciudad, así como una forma de incrementar la productividad laboral a partir de índices de resultados. Para el adecuado funcionamiento de la iniciativa Oficina en Tu Casa se plantearon desafíos importantes tales como: que no se confundiera el trabajo en casa con un día libre; que no fracasara la comunicación por carencia de tecnología; que se pudieran generar estadísticas para medir el impacto en la productividad de las servidoras y los servidores públicos

⁵ Las cinco instancias del gobierno de la Ciudad de México son la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, el Sistema Penitenciario Federal, el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México, la Secretaría de Salud de la Ciudad de México y la Policía Bancaria e Industrial de la Ciudad de México.

que participarían en el programa; que se vencieran las resistencias que jefes y colaboradores pudieran presentar frente al cambio de esquema de trabajo; y que las trabajadoras y los trabajadores no lo consideraran como una imposición.

Entre los principales beneficios del programa se han identificado los siguientes:

- Mejora de la calidad de vida de los trabajadores. Genera satisfacción en los trabajadores por la cercanía de su hogar y provoca ahorro de tiempo de traslado y disminución del estrés.
- Contribución al medio ambiente y la movilidad. Impacta en la disminución de contaminantes y reduce la saturación del transporte público.
- Aumento de la eficacia y la eficiencia. Orienta a las servidoras y los servidores públicos a trabajar por resultados; reduce los costos que debe asumir el gobierno asociados al uso de oficinas (mantenimiento, espacios, equipo, servicios); fomenta el uso de las TIC por sobre el uso del papel, y convierte al gobierno en una opción atractiva para talentos jóvenes que no coinciden con mecanismos tradicionales de trabajo.
- Mejora indirecta de la calidad de vida de toda la ciudadanía. Al mejorar la calidad de vida de las servidoras y los servidores públicos, también mejora de forma indirecta la calidad de vida de la ciudadanía, ya que disminuye la sobreocupación del transporte público, la afluencia de autos y, por tanto, la emisión de contaminantes como el CO₂.

A mediados de 2016 se llevó a cabo la prueba piloto de este programa en la que participaron voluntariamente 75 personas de cinco dependencias gubernamentales. Este grupo posteriormente creció hasta contar con 167 participantes. La tercera parte del grupo tenía más de 40 años, un 49% eran mujeres y un 51% eran hombres, quienes, de forma flexible, pudieron trabajar a distancia durante uno, dos o tres días a la semana. Para llevar a cabo las actividades de la prueba piloto se construyó la herramienta técnica Oficina Virtual de Información Económica (OVIE). La participación en la prueba piloto implicó algunos requerimientos como tener acceso a una computadora personal y conexión a Internet, trabajar a través de la plataforma virtual, mantener una comunicación permanente y que las funciones realizadas permitieran el trabajo remoto (como es el caso de las actividades administrativas y jurídicas, el trabajo de comunicación e investigación, la elaboración de políticas públicas, y la evaluación, el diseño y la actualización de la comunicación interna y de información pública).

Para conocer los resultados de la prueba se realizaron encuestas, se formaron grupos focales y se analizaron los resultados de la plataforma virtual. Los datos mostraron que, en lo que respecta a la satisfacción, el 80% de las personas participantes opinaron que trabajar desde su casa fue una buena experiencia y el 76,8% dijo que mejoró su estado de ánimo. Respecto de la productividad, el 88% dijeron que concluyeron sus actividades en el tiempo establecido, el 72% aumentaron su productividad y más del 70% mejoraron la comunicación con sus jefes y colegas. También se detectaron ahorros en gastos de 30 y más pesos mexicanos a la semana por participante (aproximadamente a 1,60 dólares al tipo de cambio en esa fecha).

Se calculó que en caso de que las trabajadoras y los trabajadores trabajaran bajo esta modalidad tres veces a la semana, con los ahorros individuales obtenidos podrían absorber algunos costos por trabajar en casa, como el pago de Internet o la compra de una nueva computadora. Al preguntarles acerca de su disposición a continuar bajo este esquema de trabajo, el 70% de las personas participantes opinó que estarían dispuestas a absorber los gastos de trabajar en casa a cambio de implementar esta modalidad laboral.

Para 2018 se tiene como meta alcanzar la participación de 12.000 trabajadoras y trabajadores del gobierno de la Ciudad de México. Esta meta conlleva un reto importante: que no se rebase la frontera entre el ámbito de trabajo y la vida privada, situación inadecuada que es advertida en el informe *Working anytime, anywhere: the effects on the world of work* (“Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral”), que abarca 15 países (10 de la Unión Europea más la Argentina, el Brasil, los Estados Unidos, la India y el Japón). En este informe se dio cuenta de que el teletrabajo puede mejorar el equilibrio entre la vida laboral y personal, reducir el tiempo de desplazamiento al lugar de trabajo y aumentar la productividad, pero también puede dar lugar a jornadas laborales más largas, mayor intensidad de trabajo e interferencia entre el trabajo y el hogar (Messenger, J. y otros, 2017)⁶.

7. Universidad Laboral en línea para trabajadoras

Con el objeto de capacitar a las servidoras públicas de forma permanente para el desarrollo de sus aptitudes, destrezas y habilidades, se ha creado la Universidad Laboral en línea. Esta iniciativa forma parte de las acciones concernientes a la utilización de las TIC con base en el área de oportunidad correspondiente a la profesionalización del servicio público planteada en el

⁶ La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND) es una agencia tripartita de la Unión Europea, cuya función es aportar conocimientos en el ámbito de las políticas sociales y relativas al trabajo. La Fundación fue creada por el Consejo Europeo (1975) para contribuir a proyectar e instaurar mejores condiciones de vida y de trabajo en Europa (EUROFOUND, 2017).

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. Este proyecto funciona a partir del establecimiento de una plataforma virtual a la que se accede después de tomar un curso de inducción para comunicarse con un grupo y los tutores asignados por participante.

El gobierno de la ciudad se planteó, a partir de 2016, la incorporación paulatina a la Universidad Laboral en línea de un mínimo de 5.000 trabajadoras del gobierno para que puedan realizar sus estudios de nivel de bachillerato, licenciatura y posgrado. Esta oportunidad contribuye al acceso en condiciones de igualdad a la educación, lo que constituye un requisito para el empoderamiento de las mujeres y un instrumento fundamental para lograr los principios de no discriminación e igualdad. Ya se ha establecido la primera aula y para 2018 se prevé construir 55 aulas educativas digitales a las que las trabajadoras tendrán acceso durante una hora diaria dentro de su jornada laboral, tomando en cuenta que después de dicha jornada disponen de muy escaso tiempo libre, ya que se hacen cargo de tareas domésticas y de cuidados, lo que ha limitado su desarrollo y preparación.

Además, se han instituido mecanismos de evaluación del desempeño laboral basados en la objetividad, la certeza jurídica y la transparencia. De esta forma, a través del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM), que es “una asociación civil cuyo fin es propiciar en las entidades estatales y municipales una perspectiva más amplia para establecer políticas, estructuras administrativas y estrategias tecnológicas” más eficientes (CIAPEM, 2017), todas las trabajadoras y los trabajadores que deseen acceder a promociones por la vía del escalafón pueden concursar de manera virtual. Esto significa no estar sujetos a la voluntad de sus jefes ni a medidas discrecionales, sino concursar y poder acceder a nuevos puestos en virtud de sus aptitudes.

8. Unidades de Igualdad Sustantiva

Las Unidades de Igualdad Sustantiva tienen como finalidad garantizar, a partir del segundo trimestre de 2017, la transversalización de la perspectiva de género en los entes públicos capitalinos, de acuerdo con lo planteado en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y el Programa Especial de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Hacia las Mujeres de la Ciudad de México 2015-2018.

El 7 de noviembre de 2016 se publicaron los lineamientos donde se plantea a todos los entes públicos —como las dependencias, los órganos desconcentrados, las delegaciones, las entidades y los órganos de apoyo y asesoría de la Administración Pública de la Ciudad de México— la obligación de implementar las Unidades de Igualdad Sustantiva. Estas deben estar integradas por las personas servidoras públicas, con el perfil y

los conocimientos adecuados para llevar adelante las funciones dirigidas a cumplir con el objetivo de “contribuir a la consolidación del proceso de incorporación de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, mediante la transversalización de la perspectiva de género en las etapas de la gestión pública (planeación, programación, presupuestación, implementación de acciones, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas)” (Contraloría General de la Ciudad de México, 2016). De esta manera, las servidoras y los servidores públicos, y sobre todo las personas que dirigen las dependencias públicas, tendrán que rendir cuentas de los avances en materia de igualdad de género.

La implementación de las políticas públicas con perspectiva de género en la Ciudad de México constituye un proceso dialéctico donde los servidores públicos, a la vez que desarrollan propuestas, se sensibilizan y capacitan en materia de igualdad sustantiva. Otra iniciativa importante, encaminada a colaborar con la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en todas las instancias del gobierno local, es el Programa Institucional de Capacitación 2016-2018, del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, que abarca el trienio 2016-2018. Estos procesos de capacitación “brindan herramientas teórico-metodológicas en materia de igualdad sustantiva, género y derechos humanos de las mujeres, para fortalecer conocimientos, habilidades y cambiar actitudes, con el objetivo primordial de contribuir a la institucionalización de la perspectiva de género y así mismo al diseño de políticas públicas que disminuyan las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres; en apego a los marcos normativos aplicables en la Ciudad de México, pero también los existentes en los ámbitos nacional e internacional [...] Para el caso de las personas servidoras públicas, el gobierno de la Ciudad de México, considera la importancia de la capacitación como un derecho para el desarrollo y formación continua” (INMUJERES, 2016b).

A partir de mayo de 2017 las servidoras y los servidores públicos del gobierno local podrán acceder a cursos de capacitación en línea sobre género y derechos humanos y de prevención y atención del acoso sexual. Esto implica un gran avance en términos de la ampliación de la cobertura y de los recursos para la formación institucional.

B. Lecciones aprendidas, desafíos y recomendaciones para la sostenibilidad de la Nueva Cultura Laboral

En esta transformación de carácter social y cultural es importante mencionar que los avances alcanzados en materia de derechos humanos han sido producto de las múltiples luchas e iniciativas ciudadanas y de la respuesta

de los gobiernos de la ciudad en los últimos períodos. Entre las iniciativas se destaca la representada por el primer plebiscito ciudadano, organizado por cinco diputados, que se realizó en marzo de 1993 con el propósito de que la ciudadanía de la Ciudad de México opinara acerca de elegir a sus gobernantes locales mediante el voto secreto y directo, si estaban de acuerdo en contar con un Poder Legislativo propio y si les parecía adecuado que la Ciudad de México se convirtiera en un estado de la Federación Mexicana.

La respuesta de la ciudadanía fue positiva y cuatro años después, a raíz de una reforma política, la Ciudad de México pudo elegir por primera vez a su Jefe de gobierno, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Dos décadas más tarde, se llegó al reconocimiento de la Ciudad de México como una entidad autónoma que cuenta con su propia Constitución Política.

En este contexto de cambios, el capítulo laboral del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, impulsado por el actual Jefe de gobierno, fue resultado del trabajo de diversas entidades del gobierno de la ciudad y principalmente de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México, en coordinación con especialistas en derechos laborales, organizaciones sindicales, académicas y académicos e integrantes de la sociedad civil organizada en torno a la temática.

Un problema que surgió durante el proceso de discusión del proyecto de Constitución fue la resistencia de algunos constituyentes a considerar los derechos laborales en un documento de este tipo. Estos argumentaban que esos derechos deberían abordarse en las leyes secundarias porque, en su opinión, si se plasmaban en la Constitución de la Ciudad de México, ello tendría consecuencias presupuestales insostenibles.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que es estratégico que la normatividad y las políticas como las vinculadas a la Nueva Cultura Laboral de la Ciudad de México se plasmen en leyes para garantizar la protección efectiva de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores, además de mantenerse alerta ante posibles amenazas de regresión en las libertades y los derechos humanos de las mujeres y los hombres.

En la Constitución Política de la Ciudad de México se incluyeron también artículos referidos a temas de vanguardia, como la posibilidad de acceder a una muerte digna, o tópicos relacionados con la agenda estratégica de género, como el acceso a la interrupción del embarazo hasta las 12 semanas de gestación o el matrimonio igualitario, que garantiza derechos civiles a las personas del mismo sexo.

- Para implementar, fortalecer, consolidar y desarrollar las políticas públicas laborales, que promueven la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, es necesario tomar en cuenta los siguientes factores: La mayoría de las acciones y programas se han llevado a

cabo a “costos compensados”, lo que implica redistribuir de forma más eficiente el presupuesto del que se dispone originalmente, en lugar de gestionar su ampliación.

- El planteamiento central de la política desarrollada es aportar a la transformación de las relaciones de género en el ámbito del trabajo, remunerado o no, y por ello no responde exclusivamente a necesidades de tipo gremial. Es importante reconocer que las trabajadoras y los trabajadores del gobierno reconocen y ejercen sus derechos.
- Se han adoptado tecnologías y herramientas innovadoras que favorecen el medio ambiente, con lo que se logran efectos positivos directos para la población trabajadora, e indirectos para todos los habitantes de la ciudad.
- La ruta legislativa es un aspecto primordial para la permanencia e institucionalización de las políticas públicas y por ello se ha modificado la normatividad administrativa. A su vez, en la Constitución Política de la Ciudad de México se introdujo: a) la garantía de que todas las personas en esta ciudad gocen de los derechos humanos laborales incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también en los tratados e instrumentos internacionales, b) la atribución de la Jefatura de gobierno de garantizar los derechos laborales de las personas trabajadoras del Poder Ejecutivo y de sus alcaldías, y c) la igualdad sustantiva en el trabajo y salarial.
- El proceso de diseño, implementación y desarrollo de las políticas públicas con perspectiva de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres aquí descrito ha estado acompañado por organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e instancias internacionales.
- Una estrategia importante es buscar que las empresas de la ciudad adopten medidas similares a las planteadas por la Nueva Cultura Laboral, y que esta se convierta en un referente a nivel nacional y pueda implementarse en el resto de las ciudades del país.

La Nueva Cultura Laboral es una política reciente que habrá de ser evaluada para constatar su eficacia y, como lo ha planteado el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, para “analizar cómo las políticas sobrepasan el riesgo de la rotación funcionaria, que depende de la voluntad política, y logran sostenerse en instrumentos jurídicos, contener marcos administrativos y presupuestarios para su aplicación y superar el orden de género prevaleciente” (Benavente y Valdés, 2014, pág. 110).

C. El cuidado como derecho y un sistema de cuidados público en la Constitución Política de la Ciudad de México

Las constituciones son pactos sociales contemporáneos que deben poner en el centro a las personas, y en materia laboral es necesario que expresen una nueva visión que concilie el mundo del trabajo con la vida familiar, lo que significa llevar a cabo acciones, proyectos y programas como los que aquí se han descrito. Si hablamos de trabajadoras y trabajadores bajo una perspectiva de igualdad sustantiva, es necesario que a ellas el trabajo que realizan en el hogar no les represente un ancla que limite sus oportunidades de desarrollo, y que ellos empiecen a vivir una nueva masculinidad que les permita participar con mayor libertad en las tareas domésticas y de cuidado.

En el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que entregó el Jefe de gobierno a la Asamblea Constituyente se reconocía la necesidad, planteada por el movimiento feminista, de considerar el cuidado como un bien público y un derecho, además de promover la participación y regulación del Estado en lo relativo al cuidado.

En el artículo 9 referido a la Ciudad solidaria, apartado B (Derecho al cuidado), de la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada por la Asamblea Constituyente el 30 de enero de 2017 y que entrará en vigor en 2018, se establece que:

“Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado” (Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 2017).

En el artículo 10, Ciudad productiva, apartado B-5, inciso F, se establece el “Reconocimiento del trabajo del hogar y de cuidados como generadores de bienes y servicios para la producción y reproducción social” (Jefatura de gobierno de la Ciudad de México, 2017).

Con la Constitución, la Ciudad de México se convertirá en la primera entidad de la República Mexicana en implementar, a través de las autoridades capitalinas, un sistema de cuidados para atender tanto a las personas que se encuentren en situación de dependencia o requieran cuidados específicos, como a las mujeres que vienen realizando el trabajo de cuidado sin remuneración.

Bibliografía

- Benavente, M. y A. Valdés (2014), *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*, Libros de la CEPAL, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Cooperación Española, octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- CES (Consejo Económico y Social de la Ciudad de México) (2016), *El descuido de los cuidados. Sus consecuencias en seguridad humana y desigualdad laboral*, Ciudad de México, noviembre.
- CIAPEM (Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal) (2017), “¿Qué es el CIAPEM?”, Ciudad de México [en línea] <https://ciapem.org/acerca-de>.
- Consejo Europeo (1975), “Reglamento (CEE) núm. 1365/75 del Consejo de 26 de mayo de 1975 relativo a la creación de una Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo”, 26 de mayo [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A01975R1365-20050804>.
- Contraloría General de la Ciudad de México (2016), “Lineamientos para la implementación de Unidades de Igualdad Sustantiva y su vigilancia en la Administración Pública de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 9 de noviembre.
- EUROFOUND (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo) (2017), “Sobre Eurofound FAQ”, Dublín, 20 de junio [en línea] <https://www.eurofound.europa.eu/es/faq#What>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017), “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer”, Aguascalientes, 6 de marzo [en línea] http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/mujer2017_Nal.pdf.
- INMUJERES (Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México) (2016a), “Documento con los resultados de la investigación cuali-cuantitativa sobre permisos de paternidad en la Administración Pública de la Ciudad de México con propuestas de mejora que contribuyan a una cultura de cuidado igualitario en el ámbito familiar y laboral”, Ciudad de México, diciembre [en línea] http://www.inmujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Estudios_Diagnosticos/Investigacion_Permisos_Paternidad.pdf.
- ____ (2016b), “Programa Institucional de Capacitación 2016- 2018”, Ciudad de México [en línea] <http://www.transparencia.df.gob.mx/work/sites/vut/resources/LocalContent/17492/1/FOM05ProgInstCapacit20162018.pdf>.
- Jefatura de gobierno de la Ciudad de México (2017), “Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México”, *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 5 de febrero [en línea] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017.
- ____ (2015), “Acuerdo mediante el cual se da a conocer la implementación de la Nueva Cultura Laboral en la Ciudad de México por el que se establece la organización del tiempo de trabajo, otorgamiento de licencias especiales y periodos vacacionales, para las y los trabajadores de base, confianza, estabilidad laboral, enlaces, líderes coordinadores, mandos medios y superiores de la Administración Pública del Distrito Federal, para la efectividad de la prestación del servicio a la ciudadanía y la conciliación de la vida laboral y familiar”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 14 de agosto.

- _____(2013), “Acuerdo por el que se establecen lineamientos de paternidad y maternidad responsable, para garantizar y proteger la convivencia armónica y equilibrada de las familias del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 15 de noviembre.
- Mancera, M. (2016), “Segunda etapa de la Nueva Cultura Laboral de la Ciudad de México ‘permisos retribuidos’”, Ciudad de México, 10 de mayo [en línea] <http://comunicacion.cdmx.gob.mx/noticias/nota/segunda-etapa-de-la-nueva-cultura-laboral-de-la-ciudad-de-mexico-permisos-retribuidos>.
- Martínez, C. (2012), “Bono de Género en América Latina y el Caribe. Conceptos, metodología y aplicaciones”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre, inédito [en línea] [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/48764/Bono_Genero_en_ALC_\(Draft\).pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/48764/Bono_Genero_en_ALC_(Draft).pdf).
- Martínez, C., T. Miller y P. Saad (2013), “Participación laboral femenina y bono de género en América Latina”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.570), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Messenger, J. y otros (2017), *Working anytime, anywhere: the effects on the world of work*, Luxemburgo, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND).
- Oficialía Mayor de la Ciudad de México (2015), “Circular Uno 2015, Normatividad en materia de administración de recursos para las dependencias, unidades administrativas, unidades administrativas de apoyo técnico operativo, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 18 de septiembre.
- Pérez, L. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- SEFIN (Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México) (2017), “¿Qué es la Unidad de Cuenta de la CDMX?”, Ciudad de México [en línea] https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/unidad_cuenta.html.
- STYFE (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México) (2016), “Reporte estadístico sobre ocupación y empleo de la Ciudad de México desagregado por género”, Ciudad de México, octubre-noviembre, inédito.

Capítulo VII

¿Quién cuida en Montevideo?, Uruguay

*Karina Batthyány*¹

Introducción

El presente capítulo tiene como principal objetivo mostrar la importancia de la integración de la perspectiva de género en el desarrollo urbano, con un enfoque específico en la autonomía económica y la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres, destacando, a nivel urbano, la carga total de trabajo de las mujeres en la ciudad de Montevideo.

Al respecto, cabe recordar que muchas de las estrategias para la promoción de la igualdad de género están centradas en modificar la actual división sexual del trabajo, pues esta fomenta la subordinación económica y social de las mujeres. El trabajo no remunerado se realiza en el ámbito privado y doméstico y no es considerado como promotor del desarrollo económico y social. Su invisibilidad constituye, por tanto, un tema central de estudio para la modificación de la división sexual del trabajo. En consecuencia, considerar tanto las formas de trabajo remunerado como no remunerado constituye una novedad metodológica y conceptual que cuestiona antiguos paradigmas y permite poner de manifiesto desigualdades sociales y entre varones y mujeres.

¹ Profesora Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR) del Uruguay.

La doble presencia laboral en el espacio privado y público se vincula con la estrecha relación que tienen las mujeres con la vivienda y el hábitat como principales usuarias, con la dotación de servicios públicos para la realización de funciones domésticas, con los equipamientos sociales para educación, salud y espacio público, con la movilidad, con la seguridad ciudadana y con las condiciones ambientales. Por tanto, la organización del territorio debe expresar esta vinculación y considerar, entre otros factores: el acceso a equipamientos de cuidado de niños, niñas y personas dependientes, y a equipamientos de apoyo a las tareas domésticas (como comedores, centros de apoyo y de vacaciones escolares); la cercanía de la vivienda a centros educativos, a servicios de salud y a comercios locales; la dotación de transporte público; la cobertura interbarrial; la existencia de rutas peatonales seguras, y diseños del espacio público que contemplen la movilidad de personas adultas con niños, de personas mayores o de personas con discapacidad. A su vez, debe evaluar los costos económicos y de tiempo para acceder a las actividades urbanas. La organización del espacio tiene una estrecha relación con el uso del tiempo y, en consecuencia, con el aprovechamiento de las oportunidades que la ciudad ofrece y con su democratización.

En el caso de la ciudad de Montevideo, la dimensión territorial ha adquirido mayor importancia para la consolidación de una estrategia nacional de desarrollo. A nivel político, la incorporación de esta dimensión se plasma fundamentalmente en la creación de dos leyes: de Ordenamiento Territorial y de Descentralización y Participación Ciudadana. La primera establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible mediante la definición de las competencias y los instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia, la orientación respecto del proceso de ordenamiento del territorio y el diseño de los instrumentos de ejecución de los planes y de la actuación territorial. La segunda ley crea el tercer nivel de gobierno —el nivel municipal—, estableciendo la existencia, por tanto, de tres niveles: nacional, departamental y municipal.

El contexto político actual del Uruguay es sumamente favorable, tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal. Como se verá en el presente capítulo, el Sistema Nacional de Cuidados (SNC) es una prioridad nacional y en el Tercer Plan de Igualdad de Género de Montevideo se incorpora el tema en los niveles departamental y municipal. Al respecto, corresponde aclarar que, en el contexto favorable mencionado, los cambios en la información, la institucionalidad y los planes de acción son frecuentes, por lo que la información que aquí se presenta está actualizada a septiembre de 2015, fecha de finalización del estudio que da origen a este capítulo.

A. Montevideo: autonomía económica de las mujeres y la ciudad

Montevideo es la capital y ciudad más poblada de la República Oriental del Uruguay. Los resultados del censo de 2011 estimaban una población de 1.319.108 personas para el departamento. De este total, un 53,4% son mujeres y un 46,6% son varones. Como capital política y administrativa del país, el gobierno departamental se compone de la Intendencia de Montevideo, que se constituye en el organismo encargado de la rama ejecutiva del gobierno del departamento, y de una Junta Departamental, como órgano legislativo y deliberativo de nivel departamental.

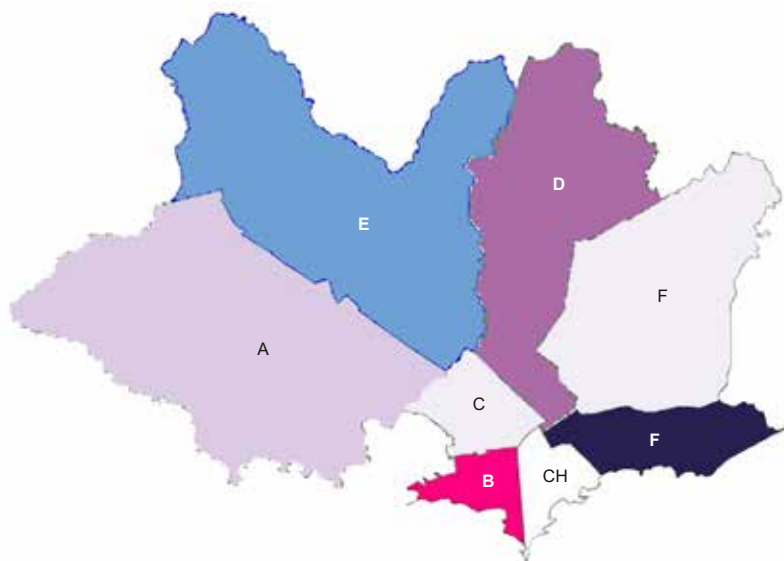
La Intendencia de Montevideo, que funciona como un segundo nivel de gobierno, luego del gobierno nacional, se ocupa de los temas concernientes al departamento y coordina el proceso de descentralización local en municipios. A partir de la aprobación de la Ley núm. 18.567 del 13 de septiembre de 2009, se crearon nuevas entidades territoriales con el nombre de “municipios”. Los municipios están gobernados por órganos de cinco miembros. El presidente del órgano, que recibe el nombre de alcalde o alcaldesa, asume la función ejecutiva, dirige la actividad administrativa del municipio y lleva a cabo las resoluciones del órgano. Los demás miembros se denominan “concejales o concejales”. Todos los miembros se eligen por voto directo de la ciudadanía en la misma oportunidad en que se eligen los intendentes y las Juntas Departamentales. Popularmente, los nuevos municipios son conocidos como “alcaldías”.

Los municipios funcionan como el “tercer nivel de gobierno” y dentro de los principios cardinales que rigen el proceso de municipalización se destacan los siguientes: i) La preservación de la unidad departamental territorial y política, ii) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes, iii) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización, iv) La participación de la ciudadanía, v) La efectividad y la representación proporcional integral, y vi) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas (Poder Legislativo, 2009).

El departamento de Montevideo actualmente está dividido en ocho municipios que responden a las medidas de descentralización del gobierno departamental. Numerados de la A a la G, cada municipio comprende un conjunto determinado de barrios y cuenta con una sede. En total, los barrios montevideanos comprendidos por los ocho municipios suman 62. A su vez,

cada municipio cuenta con Centros Comunales Zonales, que funcionan como servicios de descentralización, dependientes de la Intendencia de Montevideo, y se encargan de la gestión administrativa, trámites, gestiones, denuncias, solicitudes y servicios.

Mapa VII.1
Montevideo: municipios



Fuente: Intendencia de Montevideo, "Información física y sociodemográfica por municipios", Montevideo, Unidad Estadística, 2013.

Según los datos del último censo respecto de la distribución de la población y su composición etaria, el municipio más poblado de Montevideo es el A, seguido del D, el F y el CH. Los menos poblados son el B y el C. Al analizar la distribución etaria, los municipios con mayor proporción de población en la primera infancia son el F y el D, en tanto que los que presentan una mayor proporción de población adulta mayor son el CH y el C (Intendencia de Montevideo, 2013).

En el cuadro VII.1 se presenta, de manera sintética, información sobre los municipios montevideanos por medio de una selección de indicadores. Esta selección incluye información clave para las acciones de cuidado que se puedan emprender y permite observar las marcadas disparidades existentes entre los municipios en función de los ingresos de las personas, la pobreza, los niveles de desocupación y el trabajo no remunerado, entre otros factores.

Cuadro VII.1
Montevideo: síntesis de indicadores relevantes para los municipios

Principales indicadores	Municipio							
	A	B	C	CH	D	E	F	G
Ingreso medio (en pesos uruguayos)	34 789	52 582	51 332	71 093	34 689	63 565	33 662	38 240
Brecha de ingresos entre varones y mujeres (en pesos uruguayos)	-7 288	-8 609	-12 558	-21 522	-6 735	-16 170	-5 656	-6 265
Personas pobres (en porcentajes)	27	1,6	3,6	1	28,5	6,3	27	19,3
Menores de 4 años pobres (en porcentajes)	49	1,8	5,8	2,3	51	17,3	45,4	38
Tasa de desocupación (en porcentajes)	8,3	4,6	4,5	4,4	8,1	5,3	8,5	7,8
Brecha de tasa de desocupación entre varones y mujeres (en porcentajes)	-3,8	0,7	-0,9	-1	-4,4	-1,1	-4,1	-1,4
Habitantes de hasta 5 años (en porcentajes)	9,1	4,9	6	5,3	9,6	6,2	9,6	8,3
Habitantes mayores de 65 años (en porcentajes)	12	17,1	19,3	20,7	12,2	18,2	11,7	14,1
Personas con dificultades para ver, oír u otras (en porcentajes)	1,9	0,9	1,1	0,7	2,2	1,2	1,7	1,7
Niños y niñas de 0 a 1 año que no asisten a centros de cuidado (en porcentajes)	85	74	82	81	82	85	89	83
Niños y niñas de 2 y 3 años que no asisten a centros de cuidado (en porcentajes)	51	20	29	14	54	29	59	47
Trabajo no remunerado masculino (en horas semanales)	22	16	22	17	20	21	24	17
Trabajo no remunerado femenino (en horas semanales)	45	26	32	28	38	35	43	39

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), "Encuesta del uso del tiempo y del trabajo no remunerado", 2013 [en línea] <http://www.ine.gub.uy/encuesta-de-uso-del-tiempo-eut->.

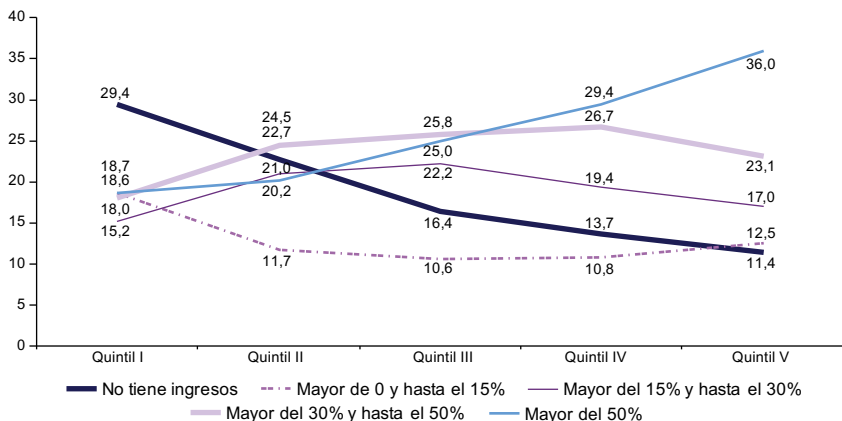
Los municipios con más personas pobres (A, D, F y G) también son los que concentran una mayor proporción de población menor de 5 años y de niños y niñas que no asisten a centros de cuidado, particularmente en los tramos de 2 y 3 años. A su vez, es en estos municipios donde las mujeres dedican mayor cantidad de horas semanales al trabajo no remunerado. Al momento de pensar la oferta de servicios de cuidado, es importante abordar la realidad poblacional de cada uno de estos municipios y considerar aquellos que tienen una mayor proporción de menores de 5 años. Cabe destacar que en el municipio donde las personas tienen un mayor promedio de ingresos

(CH), que también es donde se presenta una baja tasa de desocupación femenina, se registra la mayor tasa de asistencia a centros de cuidado infantil de menores de 2 y 3 años (86%). Esto seguramente responde a una estrategia de externalización del cuidado, que resulta clave para generar condiciones que permitan el acceso de las mujeres al mercado laboral y su permanencia en dicho mercado. El hecho de que aún no existan servicios públicos de cuidado universales condiciona el acceso a estos servicios a la posibilidad de su pago en el mercado.

En todos los municipios las mujeres tienen ingresos inferiores a los de los varones y la tasa de desocupación las afecta más que a ellos (la única excepción es el municipio B). Asimismo, ellas siempre dedican más horas semanales al trabajo no remunerado. En relación con los ingresos, una de cada cinco mujeres (19,5%) no tiene ingresos propios, en tanto que solo el 13,6% de los varones se encuentra en esta situación (INE, 2013b). Por su parte, el 32% de las mujeres aporta hasta un 30% de los recursos del hogar, el 25% de las mujeres aporta entre el 30% y el 50% de los ingresos del hogar, y el 25% aporta al menos la mitad de los recursos económicos de los hogares. Esto muestra la importancia de los ingresos femeninos en los hogares montevideanos.

El aporte económico de las mujeres tiene notables variaciones en función de los quintiles de ingresos de los hogares (véase el gráfico VII.1). En el quintil de más bajos ingresos es donde se observa la mayor proporción de mujeres sin ingresos (29%). En el otro extremo, las mujeres pertenecientes a los hogares del quintil más alto son las que presentan una mayor proporción de aportes, superior al 50% del total de los ingresos del hogar.

Gráfico VII.1
Montevideo: ingresos personales de las mujeres en edad de trabajar sobre el total de los ingresos del hogar, según quintiles de ingreso de los hogares, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta Continua de Hogares", Montevideo, 2013.

Al considerar la tasa de participación y el tiempo promedio dedicado al trabajo no remunerado en Montevideo, se encuentra que el 90% de las montevideanas realizan estas tareas a las que destinan, en promedio, 36 horas semanales. Los varones, por su parte, participan menos (76%) y también dedican menos horas (20). En consecuencia, la brecha de tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre varones y mujeres en Montevideo es de 16 horas semanales. En la Encuesta Continua de Hogares de 2013 se consideró el tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población de 14 años y más, según sexo (en horas semanales).

Una mirada particular requiere el tiempo destinado al cuidado en la ciudad de Montevideo. Como se sabe, el cuidado es uno de los componentes del trabajo no remunerado, y las tareas y responsabilidades de cuidado son una de las principales barreras a la autonomía económica de las mujeres. En Montevideo, las mujeres destinan, en promedio, 24 horas semanales al cuidado de niños y niñas, 22 horas al cuidado de personas con discapacidad y 21 horas al cuidado de adultos mayores (véase el cuadro VII.2). Por su parte, los varones destinan 15 horas al cuidado de niños y niñas, 25 horas al cuidado de personas con discapacidad y 24 horas al cuidado de adultos mayores (aunque son pocos los varones que realizan esta última tarea).

Cuadro VII.2
Montevideo: participación y tiempo promedio dedicado al cuidado de las poblaciones dependientes, por sexo, 2013

	Mujeres		Varones		Diferencias entre mujeres y varones	
	Tasa de participación (en porcentajes)	Tiempo promedio (en horas semanales)	Tasa de participación (en porcentajes)	Tiempo promedio (en horas semanales)	Tasa de participación (en porcentajes)	Tiempo promedio (en horas semanales)
Cuidado de niños de 0 a 12 años del hogar	92,2	24	90,8	15	1,4	8
Cuidado de personas con discapacidad en el hogar	8,1	22	8,1	25	0,0	-3
Trabajo de cuidados	31	24	22,6	17	8,4	8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta de uso del tiempo y del trabajo no remunerado”, Montevideo, 2013.

Al observar el tiempo y la participación dedicados al cuidado según la edad de los niños y las niñas, se aprecia que el tramo más demandante es el de menores de 4 años, a cuyo cuidado las mujeres destinan 24 horas y los varones 14 (véase el cuadro VII.3). También es en este tramo donde se registra la brecha más significativa entre varones y mujeres en el tiempo dedicado al cuidado infantil. Por ello, es un tramo central para el desarrollo de políticas de cuidado que permitan, entre otras cosas, la autonomía económica de las mujeres.

Cuadro VII.3
Montevideo: participación y tiempo promedio dedicado al cuidado de niños,
según tramos de edad, por sexo, 2013

	Mujeres		Varones		Diferencias entre mujeres y varones	
	Tasa de participación (en porcentajes)	Tiempo promedio (en horas semanales)	Tasa de participación (en porcentajes)	Tiempo promedio (en horas semanales)	Tasa de participación (en porcentajes)	Tiempo promedio (en horas semanales)
Cuidado de niños de 0 a 3 años del hogar	42,5	24	40,5	14	2,0	10
Cuidado de niños de 4 y 5 años del hogar	26,0	19	28,0	15	-2,0	4
Cuidado de niños de 6 a 12 años del hogar	57,9	15	55,5	10	2,3	5
Cuidado de todos los niños de 0 a 12 años del hogar	28,6	24	20,6	15	8,0	9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta de Uso del Tiempo y del Trabajo No Remunerado", Montevideo, 2013.

La Encuesta de Uso del Tiempo permite observar otro dato importante: el tiempo que los habitantes de Montevideo destinan al traslado. En este sentido, se observa que, en promedio, se destinan 7,3 horas para trasladarse al trabajo o al centro educativo: las mujeres le dedican a esta tarea 7,6 horas y los varones destinan 7 horas. Este punto es particularmente relevante a la hora de pensar y planificar la localización de los servicios.

B. Políticas de cuidados a nivel nacional y su relación con lo departamental

A nivel nacional, el Uruguay se encuentra implementando un Sistema Nacional de Cuidados. En mayo de 2010, por la Resolución Presidencial 863/010, se creó el Grupo de Trabajo Intersectorial sobre el Sistema Nacional de Cuidados, en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). De esta forma, el Grupo de Trabajo se constituyó en un espacio político con poder de decisión formal para el diseño, la conducción y la planificación del SNC.

El Sistema Nacional de Cuidados tiene entre sus principales lineamientos estratégicos generar "el cambio en la actual división sexual del trabajo en base al concepto de corresponsabilidad" (Consejo Nacional de Políticas Sociales,

2010)². En este sentido, según se expresa en el documento que presenta la política de cuidados a nivel nacional, *Cuidados como Sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay* (MIDES, 2014), el SNC:

“Es una herramienta que permitirá aproximarse a la manera más equitativa, responsable y eficiente de la sociedad en su conjunto de resolver los cuidados de niños y niñas, personas mayores dependientes y personas con discapacidad en situación de dependencia. En otras palabras, la respuesta del gobierno, de forma consciente y articulada, será más eficiente, tanto desde el punto de vista de los servicios y prestaciones específicas de cuidado como del de otros pilares de la matriz de bienestar social como la educación, la salud y la seguridad social. (...) La implementación del sistema deberá articularse y potenciarse a partir de una amplia y diversa coalición de actores amalgamados por dos valores fundamentales: los derechos humanos y la equidad de género” (MIDES, 2014, págs. 8 y 9).

El Sistema Nacional de Cuidados se constituye como una política sectorial en el marco de la matriz de protección social del país, que se complementa con el sistema de salud, el sistema educativo y el sistema de seguridad social. Las poblaciones objetivo del sistema son los niños y niñas de 0 a 12 años (entre los que se da prioridad a los que tienen de 0 a 3 años), las personas con discapacidad o adultas mayores que se encuentran en situación de dependencia, y las cuidadoras o cuidadores remunerados o no remunerados. Los principios orientadores del sistema son: enfoque universal, no discriminatorio, calidad del servicio, promoción de la corresponsabilidad, descentralización territorial, capacitación de los agentes del sistema e integración (buscando superar la fragmentación actual de prestaciones y servicios) (MIDES, 2014, págs. 17 y 18). Durante el período 2010-2014 se generaron un conjunto de acciones que permitieron legitimar e introducir el asunto de los cuidados en la agenda social, política y gubernamental. A partir de 2015, en el contexto del tercer gobierno frenteamplista, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), se crea la Secretaría Nacional de Cuidados. Dicha Secretaría tiene por objeto la asistencia técnica, el diseño, la implementación y la evaluación del sistema.

En noviembre de 2015, el Poder Legislativo aprobó la ley que crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) (Ley núm. 19.353)³. En el texto del proyecto se explicita que el Sistema estará coordinado por una Junta Nacional de Cuidados integrada por el Ministro de Desarrollo Social,

² Extraído del documento titulado *Líneas orientadoras y aportes conceptuales para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*, aprobado por el CNPS en diciembre de 2010.

³ Véase [en línea] <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/58642/1/ley-19.353---sistema-de-cuidados.pdf>.

que la presidirá, y los titulares de los Ministerios de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública y de Economía y Finanzas, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social (BPS), el Presidente del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y un representante del Congreso de Intendentes. A fin de promover y monitorear la incorporación de la perspectiva de género en todo el Sistema, la Junta incluirá entre sus miembros a una persona en representación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), con voz pero sin voto.

A su vez, además de la Junta Nacional de Cuidados, en la Ley se plantea la creación de un Comité Consultivo de Cuidados, que tendrá por cometido asesorar a la Secretaría Nacional de Cuidados y, por su intermedio, a la Junta Nacional de Cuidados, sobre las mejores prácticas conducentes al cumplimiento de los objetivos, las políticas y las estrategias correspondientes al Sistema. El Comité Consultivo tendrá carácter honorario y estará integrado por representantes del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), de organizaciones de la sociedad civil, del sector académico y del sector privado.

El Tercer Plan de Igualdad de Género de Montevideo, en su lineamiento estratégico 2 —*Reducir las brechas de género en el acceso a los recursos económicos, sociales y culturales*—, plantea como uno de los objetivos específicos “Contribuir a la transformación de la actual división sexual del trabajo” (objetivo específico 2.1). Este objetivo, de carácter transversal a la Intendencia y a los ocho municipios, busca concretarse a través del impulso de políticas departamentales y municipales de cuidado de personas dependientes (Acción 2.1.2), entre otras acciones⁴. Por lo tanto, el Tercer Plan es el documento oficial, la hoja de ruta de las políticas de cuidado para el período 2014-2017.

La Secretaría para la Igualdad de Género tiene el cometido de velar por las políticas de igualdad de género en el departamento de Montevideo y de transversalizar dicha igualdad en las unidades departamentales de la institución. En este sentido, la División de Desarrollo Social, a través de la Secretaría de Infancia, la Secretaría de Gestión Social para la Discapacidad, la Secretaría para el Adulto Mayor y la División de Salud, ejecuta servicios y programas de cuidado dirigidos a personas dependientes con enfoque de género, tal como se detallará más adelante.

⁴ El apartado 2 se elaboró en función de la información proporcionada por la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo, mediante el *Informe del Grupo de Trabajo en Cuidados de la Comisión de Equidad y Género* (Intendencia de Montevideo, 2015b).

Cabe destacar que las acciones vinculadas a los cuidados que implementa la Intendencia se dirigen tanto a la ciudadanía en general como a sus funcionarios y funcionarias. Por otra parte, los ocho municipios de Montevideo tienen competencias específicas en la puesta en marcha de programas y servicios de cuidado en su recorte territorial departamental. Existen, a su vez, modalidades de trabajo en comisiones temáticas específicas sobre temas de género, políticas sociales, adultos mayores, infancia y discapacidad, que convocan a vecinos, vecinas y actores institucionales a nivel local, y que funcionan como espacios para construir agendas temáticas de coordinación de acciones, participación social y relevamiento de demandas y necesidades, entre otros objetivos. Sin embargo, no se constituyen en servicios de “cuidado” a poblaciones dependientes. En este sentido, en el informe de evaluación del primer año de ejecución del Tercer Plan (Avas y Rodríguez, 2015), se plantea como desafío el desarrollo de políticas de cuidados que contemplen las necesidades específicas de Montevideo —y especialmente de sus municipios— y su articulación con el primer nivel de gobierno en el Sistema Nacional de Cuidados. En relación con la agenda futura, se propone la identificación de los programas que refieren a los cuidados de personas dependientes implementados actualmente por la Intendencia de Montevideo y la creación de una mesa departamental de cuidados con integración de la sociedad civil (Avas y Rodríguez, 2015, pág. 33).

Además, los municipios, en conjunto con la Intendencia, se han comprometido a relevar las necesidades de cuidados de la población que participa en los programas productivos y sociolaborales del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional. De igual forma, han asumido la elaboración y difusión de materiales de sensibilización acerca del papel de las mujeres afrodescendientes en los cuidados de personas dependientes. Otros compromisos refieren a la difusión de los recursos públicos existentes a nivel local para el cuidado de niñas y niños, adultos mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia (Municipio C), y a la elaboración de una propuesta relacionada con los cuidados de los hijos e hijas de los funcionarios y las funcionarias a elevar al Gobierno Municipal (Municipio E) (Avas y Rodríguez, 2015, pág. 33).

Como ya se mencionó, la Junta Nacional de Cuidados, la Secretaría Nacional de Cuidados y el Comité Consultivo tendrán la responsabilidad de implementar las políticas de cuidado para las poblaciones objetivo a nivel nacional; es decir, para todo el territorio nacional. Sin embargo, no existe una descentralización específica en materia de acciones de cuidados y la Intendencia no tiene competencia específica para delinear y poner en marcha políticas de cuidados. En este sentido, la articulación de la política nacional de cuidado con las políticas departamentales y municipales aparece como un desafío a priorizar.

Por una parte, el sistema define a la descentralización territorial como uno de los principios orientadores, en el sentido de que “el diseño de los servicios deberá ser lo suficientemente flexible como para tener en cuenta las necesidades específicas de cada comunidad. La participación de la comunidad será esencial para diseñar políticas adecuadas a las demandas locales” (MIDES, 2014, pág. 18). En virtud de esta definición, las intendencias y los municipios deberán ser protagonistas, junto con otros actores, en la recolección de las necesidades y demandas de cuidados en sus territorios, además de ser enclaves y generar dispositivos para coordinar la ejecución de los servicios de cuidados que se implementen, así como otros programas vinculados al sistema. Por otra parte, en el marco de la Intendencia de Montevideo y bajo la coordinación de la Secretaría de la Mujer, en 2014 se creó el Grupo de Trabajo en Cuidados en el ámbito de la Comisión de Equidad de Género (CEG), como parte del Departamento de Desarrollo Social. Dicho ámbito tiene como objeto estratégico complementar los objetivos del Tercer Plan de Igualdad de Género para Montevideo vinculados a las políticas de cuidado de personas dependientes, con la meta del gobierno nacional de diseño y consolidación de un Sistema Nacional de Cuidados, que tuvo sus primeros impulsos en el período 2010-2014 y que en 2015 se consolida como política prioritaria del Gobierno Central⁵. Este grupo de trabajo funcionó entre octubre de 2014 y marzo de 2015.

En el marco de este grupo de trabajo, se fue consolidando la idea sobre la importancia de que la Intendencia de Montevideo asuma el compromiso político de contribuir con la política nacional de cuidados. Su potencial se identifica en el trabajo directo con el territorio y en la posibilidad de incluir los cuidados como enfoque transversal en muchos de sus cometidos específicos. Asimismo, se señala la importancia de velar por que todas las acciones impulsadas en el marco de la política de cuidados se diseñen y ejecuten con un enfoque de género (Intendencia de Montevideo, 2015b, pág. 2).

El Grupo de Trabajo en Cuidados de la Intendencia de Montevideo ha elaborado recomendaciones para el actual período de gobierno (2015-2019) que se asocian con:

- Promover y facilitar la articulación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno y el Sistema Nacional de Cuidados.
- Formalizar el Grupo de Trabajo en Cuidados de la CEG, asignándole una ubicación institucional que dé cuenta de la importancia de esta política.

⁵ Los datos sobre el Grupo de Trabajo en Cuidados de la Intendencia de Montevideo fueron extraídos de la información proporcionada por la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo mediante el *Informe del Grupo de Trabajo en Cuidados de la Comisión de Equidad y Género* (Intendencia de Montevideo, 2015b).

- Articular acciones con la sociedad civil organizada, en particular con la Red Pro Cuidados⁶.
- Relevar, como política interna, las necesidades de cuidados del funcionariado para diseñar mecanismos que permitan avanzar en la corresponsabilidad Estado-familia-comunidad (Intendencia de Montevideo, 2015b, pág. 7).

Las responsabilidades y competencias de las autoridades nacionales y locales en relación con las políticas de cuidado están en proceso de definición, legitimación y consolidación. Con la implementación del Sistema Nacional de Cuidados se observa un avance sustantivo por parte de la Intendencia de Montevideo en materia de coordinación y complemento de las políticas departamentales y municipales de cuidados (el Grupo de Trabajo de la Intendencia es un ejemplo de ello). Sin embargo, desde el Sistema, como política nacional de cuidados, no quedan expresados de manera clara los mecanismos formales e institucionales de coordinación de las políticas de cuidado con el segundo y el tercer nivel de gobierno. Esto supone una alerta y un gran desafío en materia de cooperación entre los niveles de gobierno para las políticas de cuidado.

C. Políticas y programas para la atención de población dependiente en la Intendencia de Montevideo

A nivel departamental, el Grupo de Trabajo en Cuidados de la Intendencia de Montevideo realizó un ejercicio de identificación de las políticas departamentales de cuidado que se dirigen a las poblaciones objetivo del Sistema Nacional de Cuidados. A continuación, se presenta una síntesis de esa información (Intendencia de Montevideo, 2015b).

1. Cuidado infantil

En relación con las políticas de cuidado departamental dirigidas a la primera infancia, existe desde 1990 el Programa Nuestros Niños, que surge en el marco de la Comisión de Infancia de la Intendencia de Montevideo (actualmente

⁶ La Red Pro Cuidados es una red de organizaciones de la sociedad civil, instituciones y el sector académico, conformada con el objetivo de permitir el intercambio de opiniones entre las personas, organizaciones e instituciones a fin de incidir para que el Estado garantice a la población el derecho a ser cuidada y el derecho a cuidar en condiciones adecuadas. Para esto es preciso implementar el Sistema Nacional de Cuidados con perspectiva de género, rectoría estatal, universalidad, intersectorialidad, descentralización territorial y participación de la sociedad civil. En la Red, que fue creada en 2013 y forma parte del Comité Consultivo de Cuidados, participan organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos de las poblaciones objetivo a las que se dirige el Sistema.

Secretaría de Infancia). Consiste en una propuesta socioeducativa de atención integral dirigida a niños y niñas que tienen entre 6 meses y 3 años, con especial énfasis en quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social. El programa, que hacia 2015 tenía una cobertura de 1.500 niños y niñas (Intendencia de Montevideo, 2015b), se encuentra en revisión y recientemente pasó a ejecutarse de manera conjunta con el INAU, en el marco del programa Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF).

El Programa Nuestros Niños se basa en un modelo de cooperación público-privada que se concreta a través de convenios de la Intendencia de Montevideo con la sociedad civil organizada, asociaciones civiles sin fines de lucro en Centros Comunitarios de Educación Infantil y organizaciones de carácter sindical, cooperativista u otro (Intendencia de Montevideo, 2015b). Los objetivos del programa se orientan a brindar atención integral a los niños en la primera infancia que se encuentran en situación de pobreza y sus familias.

2. Cuidado de personas adultas mayores

Con respecto a las personas adultas mayores y cuidadoras remuneradas o no remuneradas, la Intendencia de Montevideo cuenta con el Programa Centros Diurnos, que busca estimular la inclusión social de adultos mayores de 60 años en situación de vulnerabilidad psicosocial, mediante actividades de corte recreativo, físico, deportivo, intelectual y manual. El programa cuenta con recursos técnicos y administrativos para atender problemas de soledad, aislamiento, depresión y ausencia de vínculos familiares, sociales y comunitarios. Sus objetivos están orientados a estimular la inclusión social de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad y buscar la reinserción en la comunidad. Se dirige a los adultos mayores de 60 años, que pueden valerse por sí mismos y se encuentran en situación de vulnerabilidad. Unas 90 personas mayores participan del programa en dos centros en Montevideo (Intendencia de Montevideo, 2015b).

Otra iniciativa dirigida a las personas mayores es el programa Aprendiendo a Cuidar a Nuestros Mayores, que consiste en cursos de formación dirigidos a cuidadores y cuidadoras informales de adultos mayores y apunta al cuidado integral desde una perspectiva de derechos y con un enfoque de género. La población objetivo son las cuidadoras y los cuidadores informales de personas adultas mayores o el público en general interesado en la temática (mayor de 18 años). A 2015 se han formado y egresado de los cursos un total de 217 cuidadores de ambos sexos (Intendencia de Montevideo, 2015b).

3. Cuidado de personas con discapacidad

En relación con las políticas de cuidado departamentales dirigidas a las personas con discapacidad, desde la Secretaría de la Discapacidad se trabaja fundamentalmente en mejorar la accesibilidad física, la información y

la comunicación en torno a la discapacidad mediante la articulación con los programas impulsados desde el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del MIDES.

Según el informe elaborado por la Intendencia de Montevideo, no se llevan adelante políticas específicas de cuidado dirigidas a las personas con discapacidad (Intendencia de Montevideo, 2015b). Sin embargo, acciones como la denominada “Barrio Accesible” pueden incluirse en este ámbito, ya que refieren directamente a la atención de las personas con discapacidad y buscan reducir la dependencia. Barrio Accesible es un programa orientado a promover la participación de las diversas comunidades barriales en la progresiva eliminación de las barreras físicas, de comunicación y de orientación. En el marco del Compromiso de Accesibilidad puesto en marcha en 2011, el programa promueve la accesibilidad universal en los barrios de Montevideo a partir de la participación de vecinos y vecinas, instituciones y organizaciones sociales, empresas públicas y privadas en la transformación de los entornos. Entre otras cosas, se destaca un mapa de accesibilidad en los distintos barrios de Montevideo⁷.

4. Caracterización de las personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas

En Montevideo, la información disponible para la población cuidadora, y en especial para la población cuidadora no remunerada, es escasa. Una forma de aproximación consiste en caracterizar a las personas que tienen entre 25 y 59 años, que están inactivas y no son jubiladas ni pensionistas, y tampoco estudian, lo que permitiría, como se plantea en Sauval (2014), aproximarse al número de personas que podrían estar dedicándose exclusivamente a los quehaceres del hogar y a los cuidados (véase el cuadro VII.4). Esta información da cuenta de que, en todos los municipios, entre un 80% y un 88% del total de la población que presenta estas características son mujeres.

De acuerdo con los datos de la última Encuesta de Uso del Tiempo (INE, 2013a), el 27% de la población de Montevideo realiza tareas de cuidados no remunerados y este porcentaje es mayor entre las mujeres (31%) que entre los varones (23%). En Montevideo, unas 186.000 mujeres realizan estas tareas. La información disponible sobre las personas que cuidan en Montevideo y a cambio reciben una remuneración también es escasa. Según los datos de la Encuesta Continua de Hogares de 2014, puede decirse que 20.031 personas se dedican a estas tareas, de las cuales, un 92% son mujeres y tan solo un 8% son varones. Al observar la edad de estas personas, se aprecia que el 60% tienen entre 30 y 59 años (véase el cuadro VII.5). Esta edad es particularmente frecuente entre las mujeres cuidadoras.

⁷ Véase [en línea] <http://accesibilidad.montevideo.gub.uy/>.

Cuadro VII.4
Montevideo: personas de entre 25 y 59 años, inactivas, que no son jubiladas,
pensionistas ni estudiantes, 2011
(En números enteros y porcentajes)

Municipio	Varones		Mujeres		Total	
A	1 154	18	8 110	20	9 264	20
B	467	7	1 988	5	2 455	5
C	679	10	3 633	9	4 312	9
CH	662	10	3 588	9	4 250	9
D	1 176	18	7 426	19	8 602	18
E	616	9	3 747	9	4 363	9
F	1 023	16	6 199	15	7 222	15
G	759	12	5 430	14	6 189	13
Total	6 536	100	40 121	100	46 657	100

Fuente: M. Sauval, *Descripción territorial de la población dependiente y cuidadora de Montevideo*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR), 2014 [en línea] <https://es.scribd3.com/document/212255129/Descripcion-territorial-de-la-poblacion-dependiente-y-cuidadora-de-Montevideo>.

Cuadro VII.5
Montevideo: cuidadores remunerados, por sexo y tramos de edad, 2014
(En porcentajes)

	Varones ^a	Mujeres	Total
Entre 14 y 17 años ^a	0	2,9	2,7
Entre 18 y 29 años	44,2	19,5	21,4
Entre 30 y 59 años	47,2	60,6	59,5
De 60 años y más	8,6	17,0	16,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, “Encuesta Continua de Hogares”, Montevideo, 2014.

^a Los casos para la columna de varones y la fila de 14 a 17 años son menos de 30.

Al observar el nivel educativo alcanzado por las personas ocupadas en el sector de cuidados, se aprecia que el 22% tiene como nivel educativo máximo la enseñanza primaria completa, el 64% tiene secundaria completa y el 14% posee un nivel universitario. Existe una clara diferencia entre los varones y las mujeres cuidadoras, ya que el nivel educativo promedio es más bajo entre estas últimas. El nivel educativo de las personas empleadas en el sector de cuidados en Montevideo, en relación con el resto de los ocupados, es sensiblemente inferior. Al considerar el nivel educativo de las personas cuidadoras no remuneradas en Montevideo, se observa que la mitad de ellas tienen secundaria completa y una de cada cuatro alcanzó el nivel universitario (INE, 2013a).

La información del cuadro VII.6 permite apreciar la proporción de hogares en los que se realizan tareas de cuidado no remunerado en función de su condición de pobreza. En lo que respecta al cuidado de menores de 12 años, uno de cada tres hogares realiza estos cuidados. Al observarlo en función de la condición de pobreza, las proporciones se modifican. Mientras

que en los hogares no pobres, el 24% cuidan a menores de 12 años, entre los hogares pobres esta cifra asciende al 70%. Por otra parte, el 3,4% de los hogares de Montevideo realizan tareas de cuidados de personas con discapacidad y el 2% realizan tareas de cuidados de adultos mayores. Al considerar todas las personas dependientes, se constata que uno de cada tres hogares realiza tareas de cuidado (nuevamente, con gran diferencia en función de la condición de pobreza de estos hogares). Mientras que en los hogares no pobres, el 28% realiza tareas de cuidados, en los hogares pobres la cifra asciende al 73%. Es importante considerar el impacto de estos datos en la autonomía económica de las mujeres.

Cuadro VII.6
Montevideo: hogares donde se realizan cuidados no remunerados para los integrantes del mismo hogar, por condición de pobreza, 2013
(En porcentajes)

		No pobre	Pobre	Total
Hogares en donde se realizan tareas de cuidado a niños y niñas de entre 0 y 12 años	No	76,1	29,9	70,7
	Sí	23,9	70,1	29,3
	Total	100	100	100
Hogares en donde se realizan tareas de cuidado a personas con discapacidad	No	97,2	92,2	96,6
	Sí	2,8	7,8	3,4
	Total	100	100	100
Hogares en donde se realizan tareas de cuidado a adultos mayores ^a	No	98,0	99,4	98,1
	Sí	2,0	0,6	1,9
	Total	100	100	100
Hogares en donde se realizan tareas de cuidado	No	72,1	26,7	66,9
	Sí	27,9	73,3	33,1
	Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística, "Encuesta de Uso del Tiempo y del Trabajo No Remunerado", Montevideo, 2013.

^a Casos insuficientes.

D. Perfil de las personas que reciben cuidados, servicios de cuidado y grado de cobertura en Montevideo

1. Primera infancia

Montevideo tiene, de acuerdo con los datos del último censo de población (2011), un 5% de población correspondiente a la primera infancia (0 a 3 años), lo que equivale a 65.985 niños y niñas. En el cuadro VII.7 se observa la distribución territorial de esta población. Los municipios A, D y F poseen mayor cantidad de niños y niñas de entre 0 y 3 años, y alcanzan el 53% de la población de Montevideo en ese tramo etario. A su vez, los municipios B y E son los que tienen menor cantidad de niños y niñas de esa edad. El municipio con mayor

cantidad de menores de 4 años es el Municipio A, donde los niños y niñas menores de 4 años representan el 65% de la población. En el otro extremo, el municipio B es el que tiene menor número de menores de 4 años (un 3,5% de la población del municipio).

Cuadro VII.7
Montevideo: distribución de la población de 0 a 3 años, 2011

Municipio	Total de niños y niñas de 0 a 3 años	Porcentaje sobre la población del municipio
A	12 893	6,0
B	4 486	3,5
C	6 960	4,0
CH	6 221	3,7
D	11 109	6,3
E	5 427	4,1
F	11 249	6,0
G	7 640	5,5
Total	65 985	5,0

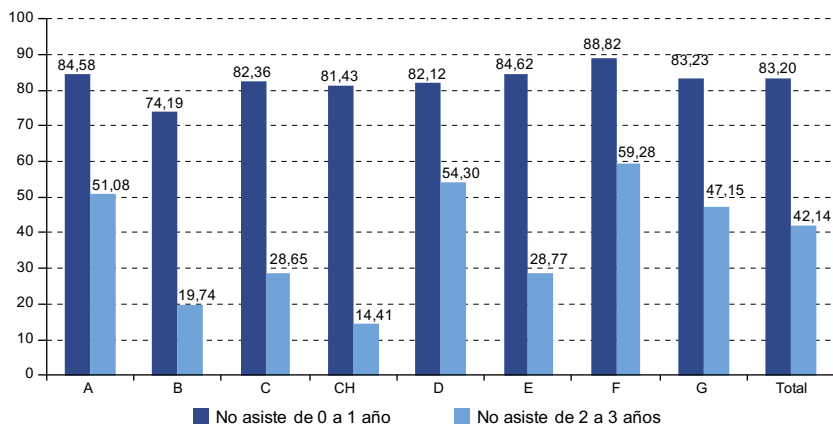
Fuente: M. Sauval, *Descripción territorial de la población dependiente y cuidadora de Montevideo*, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR), 2014 [en línea] <https://es.scribd.com/document/212255129/Descripcion-territorial-de-la-poblacion-dependiente-y-cuidadora-de-Montevideo>.

En relación con la presencia de menores de 4 años según condición de pobreza del hogar, de acuerdo con los datos de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2014), más de un tercio (36%) de los hogares pobres tienen al menos un menor de 4 años entre sus integrantes, situación que solo ocurre en uno de cada diez hogares no pobres (9%). A su vez, menos de un tercio (29,4%) de los niños y niñas de entre 0 y 2 años asiste a algún centro de educación inicial, situación que cambia casi completamente a partir de los 3 años, cuando solo un 10% de los menores no asiste. Esto se relaciona, como se ha mencionado, con la obligatoriedad de la educación inicial a partir de los 4 años y la enérgica recomendación de asistencia a los 3 años.

En el gráfico VII.2 (Sauval, 2014) se puede apreciar la asistencia a centros educativos de los menores de 4 años en Montevideo, según municipio de residencia. El 63% de los niños de entre 0 y 3 años no asiste a centros de cuidados. Si se observa el tramo de 0 y 1 año, los niveles de asistencia son muy bajos, realidad que se modifica a partir de los 2 años. Los municipios CH y B son los que presentan mayores porcentajes de asistencia, fundamentalmente por el acceso a centros privados a partir de los 2 años. La asistencia a centros CAIF es mayor en los municipios D, A y G, y casi marginal en los municipios CH, C y E, lo que se corresponde con la distribución de ingresos entre municipios, como ya se indicó (predomina la asistencia a centros CAIF en los municipios de menores recursos y a centros privados en los municipios de mayores recursos). Los centros CAIF se concentran en los barrios que

tienen mayores niveles de pobreza. A su vez, debe recordarse que los datos de asistencia a los centros CAIF de niños y niñas de 0 y 1 año refieren a la modalidad de estimulación oportuna, en régimen de una vez por semana.

Gráfico VII.2
Montevideo: asistencia de niñas y niños de 0 a 3 años a centros educativos,
por municipio, 2011
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Censo de Población, Montevideo, 2011.

2. Adultos mayores

En Montevideo hay 203.213 personas mayores de 65 años. En el cuadro VII.8 se observa la distribución de los adultos mayores según los municipios. El municipio CH es el que presenta una mayor proporción, seguido por el C y el A.

Cuadro VII.8
Montevideo: distribución de la población mayor de 65 años, por municipios, 2014

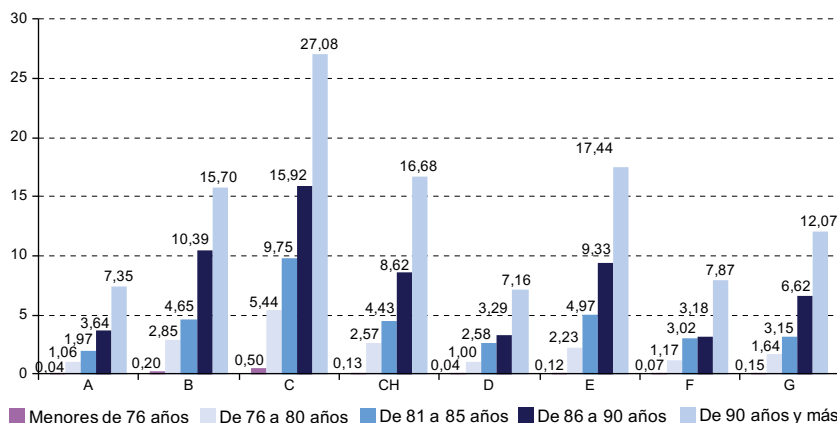
Municipio	Total de adultos mayores de 65 años	Porcentaje sobre la población del municipio
A	25 791	12,1
B	21 324	16,7
C	32 100	18,4
CH	35 065	20,6
D	21 804	12,4
E	23 938	18,3
F	23 399	12,5
G	19 792	14,1
Total	203 213	15,4

Fuente: M. Sauval, *Descripción territorial de la población dependiente y cuidadora de Montevideo*, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR), 2014 [en línea] <https://es.scribd.com/document/212255129/Descripcion-territorial-de-la-poblacion-dependiente-y-cuidadora-de-Montevideo>.

Al observar la presencia de adultos mayores según condición de pobreza de los hogares, se aprecia una situación inversa a la de los menores de 4 años. Hay un adulto mayor en uno de cada tres hogares no pobres (31%) y en algo más de uno de cada diez hogares pobres (11%).

Uno de los servicios disponibles en Montevideo para las personas adultas mayores es el de los hogares de larga estadía. En el gráfico VII.3 se puede observar la proporción de personas que viven este tipo de hogares en función de su edad y el municipio de residencia. La mayor proporción se encuentra en el municipio C, seguido por el CH. En el otro extremo se ubican los municipios F, D y A.

Gráfico VII.3
Montevideo: personas que viven en hogares de larga estadía, por tramos de edad en la vejez, por municipios, 2011
(En porcentajes)



Fuente: M. Sauval, *Descripción territorial de la población dependiente y cuidadora de Montevideo*, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR), 2014 [en línea] <https://es.scribd.com/document/212255129/Descripcion-territorial-de-la-poblacion-dependiente-y-cuidadora-de-Montevideo>.

3. Personas con discapacidad

El análisis de los datos acerca de las personas con discapacidad en los diferentes municipios de Montevideo permite observar que esta realidad es más frecuente en los municipios que tienen niveles más elevados de pobreza (principalmente el D y el A). Esto implica un mayor impacto en la situación de vulnerabilidad. En cuanto a las personas con discapacidad que son dependientes, en el cuadro VII.9 se presentan los datos de las personas de entre 4 y 64 años. El grupo de los menores de 4 años se considera dependiente y el grupo de personas de 65 años y más se analizó en el punto D.2.

Cuadro VII.9

Montevideo: personas que no pueden o tienen mucha dificultad para caminar o subir escalones, entender o aprender, por municipio, 2011

Municipio/ Edad	4 a 12 años	13 a 20 años	21 a 50 años	51 a 64 años	Total de personas con limitaciones	Porcentaje sobre el total del municipio
A	474	448	1 125	1 226	3 273	1,9
B	76	78	346	398	898	0,9
C	117	142	558	736	1 553	1,1
CH	84	92	316	425	917	0,7
D	423	410	1 119	1 141	3 093	2,2
E	126	142	410	498	1 176	1,2
F	351	342	974	959	2 626	1,7
G	234	250	695	700	1 879	1,7
Total	1 885	1 904	5 543	6 083	15 415	1,5

Fuente: M. Sauval, *Descripción territorial de la población dependiente y cuidadora de Montevideo*, Montevideo, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR), 2014 [en línea] <https://es.scribd.com/document/212255129/Descripcion-territorial-de-la-poblacion-dependiente-y-cuidadora-de-Montevideo>.

E. Políticas laborales relacionadas con el cuidado y la autonomía económica de las mujeres

A nivel nacional, una política destacada es la legislación que iguala los derechos de trabajadoras y trabajadores en ámbitos tradicionalmente informales, como el doméstico. Al respecto, se destaca la Ley núm. 18.065 (2007), que en el artículo 2 establece la limitación de la jornada laboral de las trabajadoras y los trabajadores domésticos en un máximo legal de 8 horas diarias y 44 horas semanales. Además, en el artículo 4 se dispone que el descanso semanal debe ser de 36 horas ininterrumpidas. Este comprenderá todo el día domingo, en tanto que las partes pueden acordar el día de semana en que se gozará del resto del descanso.

A su vez, en el marco del Plan de Equidad de 2007, en materia de empleo protegido dirigido a la población en situación de vulnerabilidad, se destaca el programa “Uruguay Trabaja” (Ley núm. 18.240), que habilita la definición de medidas especiales para grupos con dificultades de empleabilidad (jóvenes, mujeres, afrodescendientes, transexuales y personas con discapacidad). El porcentaje de participación de mujeres en estos años ha sido del 70% (DINEM, 2013). Asimismo, en 2012 se creó el programa Yo Estudio y Trabajo, una iniciativa interinstitucional para fortalecer el vínculo entre el mundo educativo y el mundo del trabajo. Este programa es coordinado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y coejecutado con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del MIDES y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). A partir de la tercera edición del programa (2014), se incorporaron medidas especiales de carácter temporal para el departamento de

Montevideo dirigidas a afrodescendientes, transexuales, mujeres y personas con discapacidad. En los tres años de implementación del programa se han generado 2.046 primeras experiencias laborales para jóvenes en el Estado (aproximadamente un 70% corresponden a mujeres jóvenes).

A nivel nacional, resulta significativo destacar la extensión de las licencias maternal, paternal y parental. En noviembre de 2013 entró en vigor una nueva ley (Ley núm. 19.161) sobre licencias por maternidad, paternidad y parentales. Esta ley, aprobada en octubre de 2013, regula el subsidio por maternidad otorgado por el BPS, instaura el subsidio por paternidad y regula el subsidio por reducción de la jornada laboral para el cuidado de niños y niñas, con el objetivo de promover la corresponsabilidad (MIDES, 2014, pág. 45). En relación con el subsidio por maternidad, se incluye a las trabajadoras no dependientes que coticen en la seguridad social del sector privado y que no tengan más de un empleado y a las trabajadoras monotributistas. El beneficio se extiende a 14 semanas. En relación con la paternidad, se otorgan 10 días continuos de licencia por paternidad que se acumulan a los tres días que son actualmente financiados por el contratante. Dicha licencia es pagada por la seguridad social y es para los trabajadores dependientes de la actividad privada, para los trabajadores no dependientes que coticen en la seguridad social y que no tengan más de un empleado, y para los monotributistas. En relación con la licencia parental, se establece el medio horario de labor para el padre o la madre hasta los 6 meses del niño o la niña, a partir del fin de la licencia por maternidad. Este beneficio podrá ser utilizado indistintamente y en forma alternada entre el padre y la madre (MIDES, 2014, pág. 45).

A continuación, se presentan los programas laborales de la Intendencia de Montevideo, la mayoría de los cuales se enmarcan en el Departamento de Desarrollo Social y el Departamento de Desarrollo Económico, e incorporan la perspectiva de género en su formulación e implementación.

1. Programa Barrido Otoñal

Este programa surge en 2002, en el marco de un conjunto de políticas de emergencia social, con el fin de combatir una de las mayores crisis socioeconómicas vividas en el Uruguay. Actualmente, consiste en una línea de política social, cuyo diseño se centra en un enfoque de pobreza y género, a través de una experiencia sociolaboral para mujeres: jefas de hogar con personas a cargo, transexuales, inmigrantes, clasificadoras y privadas de libertad.

Los objetivos del programa se orientan a desarrollar una experiencia laboral transitoria que permita a un grupo de mujeres jefas de familia que viven en condiciones de pobreza obtener un sustento económico estable durante un período de nueve meses. Por otra parte, apunta a brindar a mujeres en situación de pobreza la oportunidad de formar parte de una propuesta de

fortalecimiento personal y social que promueva mejores condiciones para el desarrollo de estrategias de generación de ingresos. La gestión del programa está implementada por organizaciones no gubernamentales (ONG), bajo la coordinación de la Secretaría para la Igualdad de Género y la Unidad de Control de Convenios de la División Limpieza de la Intendencia de Montevideo.

La tarea operativa del programa consiste en la limpieza de ocho centros comunales y avenidas de la ciudad de Montevideo. Se caracteriza por ser un empleo formal, con beneficios sociales, en el cual las beneficiarias se comprometen a participar activamente de la propuesta educativa laboral, que consiste en capacitación en oficios, iniciación en informática, alfabetización, información sobre derechos laborales, planificación familiar, apoyo en casos de violencia doméstica y búsqueda de empleo. En lo que respecta a la población beneficiaria, cada año se seleccionan 150 mujeres titulares y 25 suplentes para participar en el programa. Desde 2002 hasta 2015 han participado 1.994 mujeres.

2. Programa Inclusión Social de Clasificadores/as de Residuos Sólidos Urbanos

Desde la década de 1990, la Intendencia de Montevideo viene trabajando para mejorar la situación de los clasificadores de residuos sólidos urbanos. A fines de 2008, el Departamento de Desarrollo Social se incorporó a la tarea junto con integrantes de la División Limpieza, los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Seguridad Social, y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. En 2010, la administración departamental decidió crear una línea de trabajo de inclusión social de personas que se desempeñan en la clasificación informal de residuos en el marco del Departamento de Desarrollo Social. Motivó esta decisión la situación de gran vulnerabilidad de esta población y el compromiso político de generar cambios en la gestión integral de los residuos, abordando en simultáneo la situación de las personas que se desempeñan en las distintas etapas de dicha gestión.

Desde el programa se ponen en marcha diversas líneas de trabajo, entre las que se destacan: capacitación e inserción laboral de los clasificadores en otras ramas de actividad, inserción laboral formal de los clasificadores en distintas etapas del proceso de gestión de los residuos sólidos urbanos y apoyo a los planes de erradicación del trabajo infantil en la recolección de residuos. En el marco de dicho trabajo se identificaron —entre otras— tres dimensiones de interés: i) la existencia de una división sexual y generacional del trabajo en las familias clasificadoras, ii) la sobrecarga de trabajo reproductivo y de cuidados en las mujeres y las niñas, y iii) la presencia de tareas no visibles, vinculadas a la clasificación de residuos, realizadas por mujeres y niñas en los domicilios.

Para la mayoría de los clasificadores de residuos de Montevideo, la actividad es de carácter familiar. Generalmente, las familias se dividen en varones que salen a recolectar y mujeres, niños y niñas que clasifican en la casa. Los hombres clasificadores están en el espacio público, realizando tareas de recolección, clasificación y venta de residuos, mientras que las mujeres están en el espacio privado, a cargo de las tareas domésticas, de cuidado del hogar y de la clasificación final de los residuos.

Las acciones puestas en marcha por el programa vinculadas con la autonomía económica de la mujer implican la participación de al menos un 30% de mujeres en la implementación de plantas de clasificación en el marco del Plan de Gestión de Envases de Montevideo y la inclusión de mujeres en cursos de capacitación para la inserción laboral fuera del sector de los residuos. En este sentido, se realizaron dos cursos en el área de la construcción, y en la segunda instancia participaron mujeres. También se llevó adelante un curso exclusivo para mujeres clasificadoras, en el área de atención al cliente en fábricas de pasta. El 70% de las mujeres que finalizaron este curso actualmente se encuentran insertas en el mercado formal de empleo (Intendencia de Montevideo, 2015c).

3. Centros de Desarrollo Económico Local

Otra de las propuestas a destacar es la de los Centros de Desarrollo Económico Local (CEDEL) Carrasco Norte y Casavalle. Ambos forman parte del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional de la Intendencia de Montevideo. El objetivo del CEDEL es brindar capacitación en oficios para la inserción laboral de mujeres, jóvenes desocupados o con trabajo precario, y adultos que presentan dificultades en la reincorporación al mercado de trabajo. Asimismo, el Centro ofrece asesoramiento técnico a pequeños emprendimientos e iniciativas con posibilidades de expandirse y crear nuevas fuentes de trabajo. En términos de cobertura de personas beneficiarias, en el CEDEL de Carrasco Norte se movilizan 300 ciudadanos al día y se realizan entre 700 y 1.000 capacitaciones al año. Por otra parte, en el CEDEL de Casavalle, cada año los cursos tienen más de 500 inscriptos y se capacitan unas 150 personas (Intendencia de Montevideo, 2015d, pág. 81).

Las tres estrategias presentadas constituyen los principales programas vinculados a la promoción de la autonomía económica de las mujeres por parte de la Intendencia de Montevideo. Son programas que tienen larga trayectoria institucional y legitimidad social, y cuyas estrategias plantean servicios que se orientan a poblaciones diversas de mujeres. Asimismo, promueven acciones que fomentan la inserción laboral, así como también la revinculación educativa y de formación profesional, como los procesos asociativos de emprendimientos productivos. Como debilidad se identifica la falta de mecanismos que atiendan las responsabilidades de cuidado y

trabajo no remunerado de las participantes de los programas. En este sentido, sería necesario poner en práctica medidas que propongan soluciones para resolver de manera corresponsable dichas responsabilidades desde los programas de modo que las mujeres puedan conciliar sus vidas familiares con las trayectorias laborales y educativas.

Por otra parte, se identifica una baja cobertura y escala de los programas en términos cuantitativos. Son programas que llegan a un conjunto reducido de mujeres en relación con la población total que comparte los requisitos de ingreso. Por lo tanto, el escalamiento progresivo a más participantes, de manera de ampliar las oportunidades y los derechos de las mujeres, constituye un desafío.

4. Acciones dirigidas al funcionariado de la Intendencia

La Intendencia de Montevideo brinda a su funcionariado servicios y prestaciones que promueven la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado, al tiempo que asume, a través de prestaciones específicas, la corresponsabilidad en materia del cuidado de las personas dependientes (Intendencia de Montevideo, 2015b, pág. 4).

Uno de los principales servicios de cuidado es el Centro de Educación Inicial para hijos e hijas de funcionarios. El centro tiene una cobertura anual de 120 niños y niñas de 2 a 5 años, en su mayoría hijos de trabajadores de la Intendencia. La cobertura es baja respecto de la demanda potencial. Por otra parte, también existen algunas prestaciones específicas, como la asignación familiar para los trabajadores y las trabajadoras con hijos que tengan hasta 16 años (este beneficio también corresponde a los hijos de entre 17 y 18 años, siempre que estén participando de una actividad educativa específica). En caso de tener hijos con alguna discapacidad, el monto de la asignación familiar será el doble y no habrá límite de edad para percibirlo.

F. Propuestas de políticas de cuidados a nivel urbano y principales efectos

Más allá de los desafíos pendientes en materia de descentralización de las políticas de cuidado, como ya se indicó, el Sistema Nacional de Cuidados ha generado capacidades de analizar la oferta existente en materia de servicios y programas dirigidos a las poblaciones objetivo, en el marco de un proceso de reconfiguración de la matriz de protección social del país.

En lo que respecta a la ciudad de Montevideo, de acuerdo con los elementos presentados y analizados en el presente capítulo, surgen los siguientes elementos a destacar:

- El contexto político nacional y de la Intendencia de Montevideo es favorable para impulsar una propuesta que aborde la atención de las poblaciones dependientes y la autonomía económica de las mujeres. En términos de planificación de las políticas departamentales desde un enfoque de género, se identifica un alto grado de avance e integración de dimensiones específicas vinculadas a la autonomía económica y los cuidados a nivel departamental y municipal hacia los próximos dos años.
- En el repertorio de políticas de igualdad de género y de promoción de la autonomía económica de las mujeres de la Intendencia de Montevideo, se observa un alto compromiso político-institucional a nivel departamental y municipal que se expresa en los lineamientos planteados en el Tercer Plan de Igualdad de Género.
- Los documentos del Tercer Plan, así como los compromisos de igualdad de género de los municipios y la Intendencia, evidencian una decidida voluntad de planificación estratégica en conjunto con actores aliados clave para la igualdad de género en Montevideo.
- Las políticas de cuidado están en construcción en el Uruguay, tanto a nivel nacional como local. Este proceso representa, sin duda, una ventaja si lo comparamos con otros países de la región, pero también constituye un factor de incertidumbre asociado a las definiciones, los avances y los retrocesos propios de esta etapa. Tal como se plantea en Guzmán (1998), en los procesos de planificación de las políticas de género es necesario identificar las decisiones de colaboración, los actores y las organizaciones que intervienen en los distintos puntos de decisión y en las diferentes fases de construcción del ciclo de la política (diseño, implementación, evaluación).

En función de estos elementos, es posible delinear algunas propuestas a considerar.

1. Integración de la red de políticas sociales a nivel territorial

Para avanzar en el plano del cuidado y propiciar una intersección entre las políticas de igualdad de género, de corresponsabilidad y de promoción de los derechos de las personas dependientes se requiere que los componentes de la red de políticas sociales se integren y se refuercen recíprocamente, incorporando el nivel territorial. De acuerdo con el análisis realizado, se observan diferencias sustantivas entre la oferta nacional y la oferta departamental y municipal en lo que refiere a políticas y servicios de cuidado. Esta diferencia se debe, en parte, a las distintas competencias de los tres niveles. La Intendencia y los

municipios no tienen competencias en términos de definición de políticas de cuidados, pero sí implementan servicios.

El Sistema Nacional de Cuidados, que se encuentra en fase de diseño e implementación, proyecta una oferta programática de mayor escala y diversidad que la oferta a nivel departamental y municipal. La proyección de las políticas previstas para el actual período de gobierno 2015-2020 supone una ampliación y mejora de la red de protección social dirigida tanto a las personas que requieren cuidados como a las que los brindan.

A nivel municipal actualmente no existen políticas de cuidado dirigidas a las poblaciones dependientes, aunque sí se implementan servicios y se prevé poner en marcha nuevas propuestas en los próximos años, tal como lo proponen los compromisos de igualdad de género del Tercer Plan. Al respecto, la potenciación y el fortalecimiento de los espacios de coordinación local existentes se presentan como una propuesta por demás factible:

- Grupo de trabajo sobre políticas de cuidado integrado por la Intendencia de Montevideo y el Sistema Nacional de Cuidados. Este grupo viene trabajando desde 2014 y ha definido una agenda de trabajo específica para articular la implementación del SNC a nivel departamental y municipal. Desde este espacio deben generarse los diseños necesarios para que los programas que el SNC implementará para las poblaciones objetivo en los próximos años se territorialicen en cada municipio. Para esto se deberá partir de la planificación de los servicios que ofrecerá el SNC y ver su adecuación en función de las realidades locales. Un posible obstáculo a atender en lo inmediato refiere a la posibilidad de delimitar cuál será el papel de los municipios en este proceso (¿aportarán en la implementación de los servicios a nivel municipal?, ¿serán ventanillas únicas de información, solicitudes y derivaciones del SNC?, ¿cumplirán el papel de veeduría social a través de mecanismos de participación social, potenciando las demandas de las organizaciones de la sociedad civil locales?).
- Mesa Temática de Cuidado que realice el seguimiento de la implementación del Tercer Plan a nivel departamental⁸. El objetivo es que esta Mesa esté integrada por los equipos de igualdad de género de la Intendencia y de cada municipio, y también por actores de la sociedad civil. Tendrá diversas finalidades: velar por el cumplimiento y seguimiento de las acciones proyectadas en el Tercer Plan en materia de cuidados y promoción de la autonomía económica de las mujeres del departamento, aportar a la construcción de respuestas locales ajustadas a las problemáticas

⁸ Véase Avas y Rodríguez (2015).

territoriales en materia de cuidado y autonomía económica, y oficiar de espacio que posibilite que se potencien y legitimen las demandas sociales que se realicen desde las organizaciones de la sociedad civil.

- Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) deben fortalecer su incidencia en políticas sociales departamentales. Estas Mesas son el reflejo departamental del CNPS y buscan mejorar la coordinación intersectorial de las políticas sociales entre el nivel central (CNPS) y el nivel local (MIPS). El nivel de incidencia de la coordinación de las MIPS es de escala departamental y en el caso de Montevideo es regional. En las Mesas participan referentes institucionales de diferentes organismos sectoriales, y, como actor institucional vinculado a los ámbitos de decisión local, también participa un referente del Congreso de Intendentes. Sin embargo, la escala municipal en este espacio no se ajusta a la generalidad de la planificación, ya que las MIPS pueden ser un buen espacio político-técnico e institucional para coordinar las demandas locales con el nivel central, pero este espacio no es muy útil para la gestión de programas porque no es esa su función.

Por otra parte, existe una tensión en la que hay que trabajar y que se relaciona con delimitar claramente cómo interactúan las MIPS con el Grupo de Trabajo en Cuidados de la Intendencia de Montevideo y el SNC, ya que no deberían ser espacios aislados. Aquí el desafío o la pregunta central es: ¿qué lugar le otorga en la planificación territorial el SNC a la Intendencia de Montevideo y los municipios? Por tanto, es clave lograr una alianza virtuosa entre los distintos niveles de gobierno y para ello deben generarse las condiciones necesarias mediante mecanismos de articulación intersectoriales. Consolidar un espacio de planificación conjunta entre la Secretaría Nacional de Cuidados, la Secretaría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo y los equipos de igualdad de género de los municipios parece ser un buen mecanismo.

Al respecto, las MIPS que existen en Montevideo pueden ser un motor adecuado. Estas Mesas están integradas por los distintos organismos del Estado que implementan políticas sociales y son coordinadas por el área de gestión territorial del MIDES. Se sugiere, a partir de la experiencia existente, la creación de espacios específicos de trabajo y coordinación conjunta, cuyo objetivo principal sea superar la fragmentación y desarticulación existente entre el nivel nacional y local, y avanzar en la complementariedad de las políticas de cuidado entre los diferentes niveles de gestión donde se establezcan criterios orientadores que conduzcan a una planificación y ejecución de las políticas de cuidado de manera conjunta. Esto supone que la totalidad de las políticas y los programas de cuidado que se proyecte implementar en Montevideo se articulen entre el gobierno nacional, departamental y municipal.

En este sentido, la Intendencia de Montevideo puede avanzar proponiendo la localización de los servicios que se crearán en el futuro mediante la identificación, con los datos disponibles de diversos estudios, de las necesidades de cuidados en función de las poblaciones dependientes. Como se expone en el presente capítulo a modo de ejemplo, parece claro que los municipios A, F, D y G, que concentran la mayor proporción de población menor de 4 años y la mayor proporción de niños de 2 y 3 años que no asisten a servicios de cuidado, deberán ser tenidos en cuenta en la localización de servicios de cuidado infantil. Asimismo, los municipios C, CH y E, al ser los que concentran una proporción más elevada de adultos mayores, requerirán una atención especial para esta población. Los servicios de atención a la población con discapacidad deberían convertirse en una prioridad, dado los escasos servicios existentes en la actualidad.

En este contexto, se desprende la necesidad de formar equipos municipales en el territorio para que puedan responder a las consultas de la ciudadanía sobre el alcance del nuevo sistema y cómo acceder a él, incluso a través del portal de cuidado anunciado recientemente a nivel nacional⁹. También será interesante encontrar un mecanismo, además del portal, que pueda servir para devolver información recopilada por los equipos locales respecto de los servicios, como una manera de apoyar la instalación y el fortalecimiento del SNC.

2. Ajuste de recursos y procedimientos afianzando la descentralización

En el diseño del Tercer Plan de Igualdad de Género se evidencia una voluntad de formulación de objetivos y lineamientos estratégicos de acción a futuro, definiendo actividades concretas para cada municipio y departamento de la Intendencia para el presente bienio. No obstante, aún falta ajustar los recursos y procedimientos para adaptarlos a las circunstancias locales y a los operadores municipales a fin de precisar y simplificar los diseños de intervención. Este ajuste de los recursos y procedimientos será un aspecto importante a considerar en esta nueva administración y remite a una profunda discusión sobre el proceso de descentralización: competencias, recursos y estrategias.

Entre las políticas más relevantes cuyas medidas tienen consecuencias y efectos sobre los cuidados pueden encontrarse: políticas de protección social, políticas educativas, políticas sanitarias, políticas de vivienda, urbanismo y transporte, políticas de infraestructura y políticas de regulación del mercado laboral. Desde la Intendencia de Montevideo y los municipios se podrá aportar en cuanto a las políticas de urbanismo y transporte, los programas

⁹ Véase [en línea] <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/v/57238/1/innova.front/crearan-un-portal-para-administrar-el-sistema-de-cuidados>.

de trabajo protegido o impulso de la economía social, y la promoción de la corresponsabilidad como cambio cultural para la igualdad de género. A nivel interno, se podrán profundizar los beneficios funcionales en relación con los cuidados para los funcionarios y las funcionarias, avanzando en los servicios y las prestaciones que actualmente se brindan.

3. Articulación y difusión de los servicios de cuidados

Más que ser ejecutores de servicios, los municipios deben cumplir un papel de articulación y difusión de los servicios y programas de cuidados en los territorios. Este punto ha sido especialmente destacado por las integrantes de los equipos de igualdad de los municipios¹⁰. Una propuesta en esta dirección sería que el proceso de implementación del Sistema Nacional de Cuidados, sobre la base de la experiencia existente en los territorios, se focalizase en la constitución de redes de cercanía de la gestión de las políticas basada en una estrategia en la comunidad, sugiriendo una estrecha relación de alianzas entre individuos y grupos, actores académicos y actores políticos electos, funcionarios y, en su caso, movimientos sociales. Al respecto, lo más pertinente sería fortalecer los mecanismos y las redes de participación existentes en cada municipio.

a) Instancias de participación:

- Consejos vecinales. Funcionan en Comisiones Temáticas, tienen una Mesa de Coordinación y un Plenario mensual. Si bien las sesiones son públicas, también pueden funcionar como Concejos Abiertos con la finalidad de informar a la comunidad sobre algún tema que consideren necesario. Allí los vecinos tienen voz para plantear sus inquietudes.
- Redes. Son espacios de participación de instituciones locales y de la sociedad civil. Generalmente son temáticas. Entre otras, existen redes de adultos mayores, infancia, equidad de género, salud, juventud, adolescencia, drogas y convivencia. Funcionan mensualmente y son espacios de intercambio, difusión de información, veeduría social y coordinación de acciones a nivel municipal. Actualmente no existen redes de cuidado específicas y su creación podría considerarse.
- Comisiones barriales. Funcionan como espacios abiertos a la comunidad para realizar sugerencias, plantear demandas y coordinar acciones sociales y culturales del barrio, entre otras actividades.

¹⁰ Opiniones recogidas en una reunión de trabajo con los equipos de igualdad de los diferentes municipios de Montevideo (mayo de 2015).

La implementación local del sistema se enriquecería con las políticas de igualdad de género de los municipios y la Intendencia, al igual que con la participación de nuevos actores, las mujeres y sus organizaciones. En lo que refiere al nivel departamental, una medida acertada puede ser la creación de una mesa de trabajo sobre la temática de cuidados, que incorpore a la CEG, a la sociedad civil y al sector académico para analizar, intercambiar y discutir las medidas a poner en práctica. Un ejemplo al respecto es que en el marco de un encuentro de la sociedad civil de mujeres montevideanas (diciembre de 2015), se planteó la propuesta de generar “bolsas de tiempo”, es decir, el intercambio de horas “libres” en la semana para realizar alguna actividad de cuidados¹¹. Otra sugerencia es promover que los varones se involucren en actividades de cuidado y fomentar la corresponsabilidad en el espacio comunitario.

4. Adecuación de las políticas de promoción de la autonomía económica de las mujeres promovidas por la Intendencia de Montevideo

En la oferta programática de los programas de autonomía económica de la Intendencia de Montevideo —como Barrido Otoñal, CEDEL y otros— no se contemplan componentes de cuidado que faciliten la articulación de la vida familiar con la vida laboral o educativa de las mujeres participantes. En este sentido, será necesario rediseñar el repertorio de las políticas y los programas de la Intendencia orientados a promover la autonomía económica de las mujeres a la luz de las políticas de cuidado que desplegará el Sistema Nacional de Cuidados, de manera de articular los programas laborales y de formación profesional a nivel departamental con los dispositivos de cuidado de personas dependientes del sistema que se proyecte implementar en Montevideo.

Para avanzar en esta dirección, las propuestas planteadas son clave en términos de articulación y sinergia entre diferentes niveles. El municipio también puede jugar un papel fundamental en la detección de vacíos entre las políticas puestas en práctica a nivel nacional y departamental con el territorio, convirtiéndose en un actor destacado en los procesos de seguimiento de la implementación de programas y políticas.

5. Estudios específicos a nivel territorial

Como consecuencia de los elementos expuestos, se sugiere la realización de estudios específicos por municipios, que permitan caracterizar aspectos territoriales de los barrios, los recursos, la oferta existente en materia de servicios e infraestructura urbana, y las demandas y necesidades de la población.

¹¹ Segundo Encuentro de Mujeres de Montevideo. Taller “Cuidados en el territorio: propuestas a Montevideo”, organizado por la Red Pro Cuidados.

Algunos municipios han elaborado diagnósticos que relevan las necesidades de cuidado de las participantes de los programas sociolaborales de la Intendencia o de las mujeres afrodescendientes. Este tipo de actividades, incipientes aún, deberían generalizarse y sistematizarse. Las políticas nacionales precisan contar con diagnósticos locales, y esta sería una línea de complementariedad muy interesante a propiciar entre los actores de cada nivel. Para ello, es fundamental que la comunidad y las organizaciones sociales y comunitarias participen activamente en estos diagnósticos y propuestas.

De la misma manera, y teniendo en cuenta las particularidades de los distintos municipios, surge la necesidad de trabajar en conjunto con los equipos de género a nivel local, ya que estos se convertirán en actores clave para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en las acciones a realizar en el territorio. Sería importante realizar un mapeo de las capacidades existentes en la Intendencia y los municipios con la finalidad de identificar las necesidades y proponer un plan de capacitación en materia de igualdad de género.

A su vez, es conveniente destacar que la ciudad de Montevideo se encuentra en un momento óptimo para el desarrollo de políticas de cuidado, en tanto hay una voluntad política manifiesta por parte de la máxima autoridad y su equipo, y la institucionalidad de género ya tiene una trayectoria de 20 años y niveles de fortaleza importantes. El tema del cuidado está incluido en la planificación quinquenal y las condiciones son propicias para el avance en la articulación con las políticas nacionales. Este desafío debería acompañarse de la asignación de los recursos correspondientes, que hoy constituye uno de los nudos críticos, pues se han descentralizado algunas funciones, pero no la competencia presupuestal para su desarrollo.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*, F. Mariñez y V. Garza (coords.), Ciudad de México, Porrúa.
- Avas, M. y D. Rodríguez (2015), “Informe de rendición 2014 de la implementación del “3er Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones 2014-2017”, Montevideo.
- Batthyány, K. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)”, *serie Asuntos de Género*, N° 134 (LC/L.4182), Santiago, Comisión Económica para América Latina el Caribe (CEPAL).
- ____ (2013), “Perspectivas actuales y desafíos del sistema de cuidados en Uruguay”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (eds.), Buenos Aires, Biblos.
- Bonino, M. y N. Bidegain (2011), *Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres*, Montevideo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Manual de uso del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/L.3223), Santiago.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010), *Lineamientos y aportes conceptuales para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*, Montevideo, diciembre.
- De la Cruz, C. (2009), “La planificación de género en las políticas públicas”, *Cuadernos de género: políticas y acciones de género. Materiales de formación*, M. Aparicio García y otros (eds.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- DINEM (Dirección Nacional de Evaluación Monitoreo) (2013), “Programa Uruguay Trabaja. Informe final de seguimiento”, *Documento de Trabajo*, N° 18, Montevideo.
- García, P. E. (2008), *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*, San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Guzmán, V. (1998), “La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas”, *Género en el Estado: estado del género*, E. Largo (ed.), Santiago, Isis Internacional.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2014), “Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística. Uruguay” [en línea] <http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>.
- ____ (2013a), “Encuesta de uso del tiempo y del trabajo no remunerado” [en línea] <http://www.ine.gub.uy/encuesta-de-uso-del-tiempo-eut->
- ____ (2013b), “Encuesta Continua de Hogares”, Montevideo.
- Intendencia de Montevideo (2015a), *Trayectos montevideanos. Inclusión social de hombres y mujeres clasificadores*, Montevideo [en línea] http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/Trayectos_Montevideanos.pdf.
- ____ (2015b), *Informe del Grupo de Trabajo en Cuidados de la Comisión de Equidad y Género*, Montevideo.
- ____ (2015c), “Políticas relacionadas con los cuidados y/o que fomentan la autonomía económica de las mujeres (conciliaciones, permisos)”, Montevideo.
- ____ (2015d), *Participación ciudadana, una señal de identidad. Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo*, Montevideo.
- ____ (2014a), “Compromisos de los Municipios de Montevideo 2014-2015”, *3er Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones*, Montevideo.

- _____(2014b), *3er Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones*, Montevideo.
- _____(2014c), “Compromisos de los Departamentos de la Intendencia de Montevideo 2014-2015”, *3er Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones, 2014-2017*, Montevideo.
- _____(2013), “Información física y socio demográfica por municipios”, Montevideo, Unidad Estadística.
- Marco, F. (2014), “Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana”, *serie Políticas Sociales*, N° 204 (LC/L.3859), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2014), *Cuidados como Sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*, Montevideo.
- Pautassi, L. (2010), “Cuidado y derechos: la nueva cuestión social”, *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, S. Montaña y C. Calderón (coords.), Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Poder Legislativo (2009), “Ley N° 18.567”, Montevideo [en línea] <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3552536.htm#>.
- Rigat-Pflaum, M. (2009), “Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género: una reflexión crítica sobre la implementación de políticas con perspectiva de género desde el Estado” [en línea] <http://www.fesgenero.org/uploads/documentos/gendermainstreaming/Ponencia>.
- Sauval, M. (2014), *Descripción territorial de la población dependiente y cuidadora de Montevideo*, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) [en línea] <https://es.scribd.com/document/212255129/Descripcion-territorial-de-la-poblacion-dependiente-y-cuidadora-de-Montevideo>.

Capítulo VIII

¿Quién cuida en Santiago?, Chile

*Olga Segovia*¹

Introducción

De acuerdo con la actual organización social del cuidado y la división sexual del trabajo, las mujeres son consideradas las principales proveedoras de cuidados familiares: de la casa, de los menores de edad y de las personas mayores, con enfermedades crónicas o con discapacidad. Si bien tales cuidados son necesarios para las familias y la comunidad en su conjunto, el problema está en restringir su oferta a las familias, y en particular a las mujeres, a costa de coartarles las oportunidades de autonomía económica (sus posibilidades de acceso a empleos remunerados se ven limitadas), de autonomía física (su uso del tiempo está muy determinado por las tareas de cuidado que deben cumplir) y de autonomía política (sus posibilidades de participación social y en los procesos de adopción de decisiones públicas se vuelven casi inexistentes). En los hogares de recursos económicos escasos esta situación es aún más problemática, puesto que las oportunidades de acceso a servicios de cuidados, ya sean estatales, por su escasez, o de mercado, por su costo, se ven restringidas. También son las mujeres de los hogares pobres las que tienen más dificultades para insertarse en el mercado laboral, y, si lo logran,

¹ Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

dicha inserción se caracteriza por ser en empleos de baja productividad y de mala calidad en cuanto a los ingresos y la protección social.

En consecuencia, las demandas de cuidado y de autonomía económica de las mujeres —en especial de las mujeres más pobres— plantean un particular desafío para las políticas de vivienda, planificación, infraestructura, transporte, actividad económica, seguridad, espacio público, participación y toma de decisiones en el ámbito local. Es decir, presentan un reto de gran magnitud para el desarrollo urbano. Ello implica que el desarrollo urbano —sobre todo en materia de cuidados— debe pensarse según dos estatutos básicos: el enfoque territorial y la perspectiva de género. Lo que se busca es un urbanismo cuya visión reconozca diferencias y discriminaciones de género en el uso y apropiación del territorio, en sus múltiples dimensiones y escalas, y se proponga incidir directamente en la mayor igualdad de mujeres y hombres en el acceso a servicios e infraestructura y en una inclusión integral a los beneficios de la vida urbana. En este sentido, no se puede hablar de autonomía económica de las mujeres en abstracto, sin considerar el contexto físico y social en que están situadas: la vivienda, el barrio y la ciudad.

Desde esta visión, en este capítulo se presentan los principales hallazgos de un estudio acerca de la autonomía económica de las mujeres y las políticas de cuidado en la comuna de Santiago². En primer lugar, se identifican las principales características del territorio y de sus habitantes. A continuación se revisan las políticas y los programas vinculados al cuidado, a la inserción laboral y al desarrollo urbano, para finalizar con una propuesta que aborda dos ámbitos: i) planificación, gestión y evaluación comunal desde una perspectiva de género, y ii) programas de cuidados e incidencia en la autonomía económica de las mujeres.

A. La ciudad: comuna de Santiago

La comuna de Santiago, ubicada en la Región Metropolitana de Santiago, ha experimentado un cambio radical desde comienzos de la década de 2000: dejó ser un lugar que años atrás perdía población y mantenía su importancia principalmente a partir de las actividades culturales y de gobierno —dado que las de habitación, comercio y servicios estaban siendo muy disputadas por nuevos centros ubicados en otras comunas— para volverse un sitio de atracción para nuevos habitantes. Según el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2014-2020 (IMS, 2014c, pág. 36), este crecimiento ha sido resultado del acelerado desarrollo del mercado inmobiliario, que ha impulsado un proceso de densificación y de recepción de nuevos habitantes. En diez años, el número de departamentos aumentó en casi 72.000 unidades nuevas, pero también se incrementó el número de piezas de alquiler en casas antiguas o

² Véase Segovia (2016).

en conventillos (IMS, 2014c, pág. 56). Se registra así una masiva llegada de nuevos propietarios o arrendatarios, cuyos niveles de ingresos les permiten acceder a créditos hipotecarios o al pago de alquileres, a la vez que se duplica el número de unidades de piezas, que corresponden a arrendatarios con bajos niveles de ingresos.

1. La población

En el cuadro VIII.1 se muestra el cambio que, en términos de población, ha experimentado la comuna de Santiago: de una tendencia de pérdida de población (-13%) entre 1992 y 2002, pasó entre 2002 y 2012 a un incremento (55%), cinco veces mayor que el de la Región Metropolitana y el del país³.

Cuadro VIII.1
Chile, Región Metropolitana, comuna de Santiago: habitantes y variación de población, censos de 1992, 2002, 2012
(En números enteros y porcentajes)

Territorio	Censo de 1992	Censo de 2002	Censo de 2012	Variación 1992-2002	Variación 2002-2012
País	13 265 563	15 051 136	16 572 475	13,5	10,1
Región Metropolitana	5 220 732	6 045 532	6 683 852	15,8	10,6
Comuna de Santiago	230 977	200 792	311 415	-13,0	55,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS), "PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal de Santiago 2014-2020", Santiago, 2014 [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/PLADECO-2014-2020.pdf>.

El incremento poblacional de la comuna es efecto de las inmigraciones. De acuerdo con las respuestas a la pregunta 4 del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 ("¿En qué comuna o país vivía usted en abril de 2007?"), 139.742 personas (44,8%) contestaron que en 2007 residían fuera de la comuna de Santiago, lo que refleja una migración de corta data hacia esta comuna. De ese total, el 83,9% provenían de otras comunas del país y el 16,1% venía del extranjero.

³ Para todos los casos en que se utiliza información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) solicita que se incluya la siguiente observación: La información a partir del levantamiento censal de 2012 ha sido utilizada solo con la finalidad de contar con datos referenciales acorde a lo indicado por la "Auditoría técnica a la base de datos del levantamiento censal de 2012": "el INE, acorde a su política de hacer pública a la comunidad la información de la que dispone, considera pertinente que la base de datos del último levantamiento quede a disposición de cualquier usuario que la solicite, como forma de entregar herramientas para aprender del proceso 2012 y sus fallas. Las limitaciones descritas en esta auditoría en torno a los datos hacen necesaria una máxima cautela y prudencia por parte de potenciales usuarios e investigadores, tanto en relación al uso que se haga de los datos, como a las interpretaciones o conclusiones que puedan derivarse de los mismos. En consecuencia, estas últimas resultan de exclusiva responsabilidad de quien use estos datos" (INE, 2014). Esta información deberá validarse a partir de los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2017.

En cuanto a la distribución de la población de hombres y mujeres en la comuna, se ha mantenido un equilibrio relativo en los dos períodos censados: 2002 y 2012. Sin embargo, si en 2002 había un ligero predominio de mujeres, en 2012 esa relación se ha invertido (véase el cuadro VIII.2).

Cuadro VIII.2
Comuna de Santiago: composición de población, 2002-2012
(En números enteros y porcentajes)

Comuna de Santiago	Censo de 2002		Censo de 2012	
	Número de habitantes	Porcentaje	Número de habitantes	Porcentaje
Mujeres	101 637	50,6	152 882	49,1
Hombres	99 155	49,4	158 533	50,9
Total	200 792	100,0	311 415	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadísticas (INE), XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, Santiago, 2002; Censo Nacional de Población y Vivienda, 2012; Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS).

2. El territorio

A los efectos de la administración territorial, la Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS) utiliza divisiones denominadas agrupaciones vecinales, que corresponden a unidades homogéneas en términos del crecimiento físico que ha experimentado la comuna (véase el mapa VIII.1). Estas unidades se estructuran a partir de hitos, ejes viales y tipologías de viviendas, y se encuentran vinculadas a momentos históricos particulares (IMS, 2014f, pág. 95)⁴.

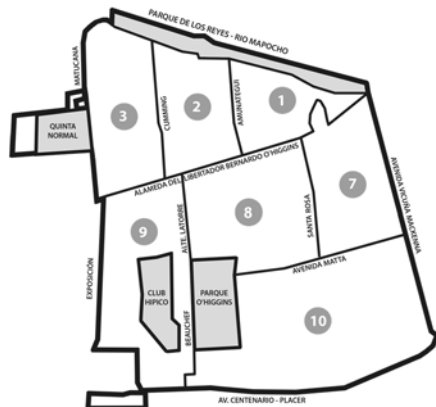
La comuna de Santiago es un territorio heterogéneo en lo que se refiere a las características tanto físicas como sociales y económicas de sus habitantes (edades, ingresos) (véase el cuadro VIII.3). En las agrupaciones vecinales 7 y 8 es donde se ha producido el mayor crecimiento poblacional en los últimos años, con una edad promedio entre los residentes inferior al promedio comunal: la población se concentra en el rango etario de 15 a 44 años. Estas zonas, además, presentan los menores porcentajes de personas adultas mayores y los ingresos más altos. Por su parte, las zonas que aún conservan cantidades considerables de “cités” o poblaciones obreras (agrupaciones vecinales 9 y 10), son las que presentan porcentajes más altos de niños y niñas y de personas adultas mayores, elevados promedios de personas por vivienda y menores ingresos⁵.

⁴ Véase IMS (2014e). Dado que tres agrupaciones vecinales fueron segregadas de la comuna en 1982 tras la creación de nuevas comunas en la Región Metropolitana, la numeración de las agrupaciones vecinales de la comuna no es continua. De esta forma, las numeraciones son: 1, 2, 3, 7, 8, 9 y 10.

⁵ “El cité es un conjunto de viviendas de fachada continua que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o más accesos” (Villalba, 2006).

Mapa VIII.1

Comuna de Santiago: agrupaciones vecinales y barrios que las componen, 2015



Agrupación vecinal 1: Barrios Centro histórico y Santa Lucía-Mulato Gil de Castro-Parque Forestal.

Agrupación vecinal 2: Barrios Panamá, Brasil y Santa Ana.

Agrupación vecinal 3: Barrios Balmaceda y Yungay.

Agrupación vecinal 7: Barrios San Borja, Santa Isabel y 10 de julio.

Agrupación vecinal 8: Barrios Ejército, Parque Almagro, Matta Norte.

Agrupación vecinal 9: Barrios Meiggs, San Vicente, Universitario (República), Club Hípico, San Eugenio, Ejército.

Agrupación vecinal 10: Barrios Viel, Matta Sur, Bogotá, Santa Elena, Judicial, Huemul, Franklin, Sierra Bella.

Fuente: Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS), *Santiago, lugar de encuentro. Transformaciones y propuestas*, C. Arriagada y J. Cortínez (eds.), Santiago, abril de 2015 [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/OP-Santiago-Lugar-de-Encuentro-OK.pdf>.

Cuadro VIII.3

Comuna de Santiago: características de las agrupaciones vecinales, 2014
(En porcentajes)

Agrupaciones vecinales/barrios	Edad					Personas con dificultades físicas	Personas con otra nacionalidad o con doble nacionalidad	Ingreso (número de sueldos mínimos)
	0 a 14 años	15 a 29 años	30 a 44 años	45 a 64 años	65 años o más			
1. Centro histórico y Santa Lucía-Mulato Gil de Castro-Parque Forestal	8,6	27,6	31,4	19,3	13,1	6,8	20,6	Menos de 3 (50,3%)
2. Panamá, Brasil y Santa Ana	8,7	22,7	37,3	16,7	14,6	7,6	12,1	Menos de 3 (47,6%)
3. Balmaceda y Yungay	12,6	20,5	28,8	23,6	14,6	6,4	15,7	Menos de 3 (59,3%)
7. San Borja, Santa Isabel y 10 de julio	9,2	39,4	32,7	13,3	5,3	1,5	10,4	4 o más (58,2%)
8. Ejército, Parque Almagro, Matta Norte	9,6	39,4	30,1	16,3	4,7	4,7	2,6	3 o más (59,4%)
9. Meiggs, San Vicente, Universitario (República), Club Hípico, San Eugenio, Ejército	17,0	25,3	25,9	18,1	13,7	7,0	8,0	Menos de 3 (52,7%)
10. Viel, Matta Sur, Bogotá, Santa Elena, Judicial, Huemul, Franklin y Sierra Bella.	16,1	25,2	19,3	22,5	16,8	7,9	7,7	Menos de 2 (53,3%)
Promedio	11,0	30,9	30,0	17,7	10,4	4,9	11,7	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS), "Comuna de Stgo. Encuesta diagnóstico comunal 2014", Santiago, 2014 [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/INFOGRAFIA-AGRUPACIONES-VECINALES-23-DE-MARZO-DE-2015.pdf>.

De lo expuesto puede concluirse que desde 2000, en la comuna de Santiago se viene registrando un intenso proceso de transformación del territorio con la llegada masiva de nuevos habitantes que modifican los patrones tradicionales. Esto se ha traducido en una gran heterogeneidad, tanto territorial como en los barrios y sus habitantes. Esta característica constituye un rasgo que es importante tener en cuenta al considerar la autonomía económica de las mujeres, las políticas de cuidado y la capacidad de la Municipalidad para prestar los servicios requeridos.

B. Las mujeres en la comuna: autonomía económica

En el marco de las necesidades de cuidados de la población dependiente de la comuna —que es el eje de este capítulo—, se examinan la autonomía económica de las mujeres y las actuales políticas que buscan ampliarla.

1. Situación de las mujeres respecto de su autonomía económica

Para analizar la autonomía económica de las mujeres que habitan la comuna de Santiago se considera su situación respecto del trabajo remunerado y los ingresos. Los indicadores, según la disponibilidad de información, se examinan a nivel del país, de la Región Metropolitana, de la comuna de Santiago y, en ciertos casos, por agrupaciones vecinales dentro de la comuna. Esta desagregación escalar permite destacar la relevancia de incorporar la dimensión socioespacial en el análisis de la vida cotidiana de las mujeres en las ciudades.

a) Posición relativa en la fuerza de trabajo, el país, la región y la comuna

A escala comunal, las tasas de participación de mujeres y hombres en la fuerza de trabajo en Santiago superan los promedios de la Región Metropolitana y nacional. En el caso de las mujeres, la tasa de participación en la comuna (64,1%) es mayor que la participación en la Región Metropolitana (50,8%) y a nivel nacional (47,7%). A su vez, estas tasas son inferiores a las de los hombres tanto en la comuna (76,0%), como en la Región Metropolitana (72,1%) y en el país (71,9%) (INE, 2012, MDS, 2015).

Si bien las categorías “trabajador de servicio doméstico” y “familiar no remunerado” representan un porcentaje muy pequeño de la población total, muestran grandes diferencias por sexo: las mujeres representan un 87% del total de trabajadores de servicio doméstico y un 92% del total de familiares no remunerados, mientras que los hombres constituyen solo el 13% y el 8%, respectivamente (MDS, 2015).

b) Los cuidados: principal barrera para insertarse en el mercado laboral

En la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) del INE (2015) se presenta información representativa a nivel nacional y de la Región Metropolitana que permite explorar la aparente “inactividad de las mujeres”. Como se puede observar en el cuadro VIII.4, las respuestas a la pregunta de por qué no trabaja, en el caso de las mujeres están relacionadas mayoritariamente con el cuidado de la población dependiente (“razones familiares permanentes”), seguidas de “razones de estudio” y “razones de pensión o montepiado”, donde se observan las mayores diferencias entre mujeres y hombres⁶.

En particular, se debe destacar que algo más de un tercio de los casi 3,8 millones de mujeres inactivas a escala nacional corresponde a la categoría “razones familiares permanentes” (y lo mismo ocurre en la Región Metropolitana). Además, en esta categoría prácticamente se incluyen solo mujeres: un 98,1% a nivel nacional y un 98,5% a nivel regional.

Lo que interesa resaltar a partir de las cifras del cuadro VIII.4 es que la gran diferencia entre hombres y mujeres en lo que respecta a su exclusión de la fuerza de trabajo se da en la causal “razones familiares permanentes”: a nivel nacional, 1.375.190 mujeres declaran no trabajar por razones familiares, frente a 25.650 hombres. Dicha causal está, obviamente, vinculada al rol tradicional que asocia a las mujeres con los cuidados familiares.

c) Calidad del empleo de las mujeres: brechas salariales, informalidad y duración de la jornada

En cuanto a las mujeres que sí participan de la fuerza de trabajo remunerada, importa observar las brechas que su situación representa respecto de la de los hombres. Para comenzar, los empleos de las mujeres, con el mismo grado de responsabilidad que en el caso de los hombres, tienen remuneraciones más bajas. En Chile, de acuerdo con el documento *Mujeres en Chile y mercado del trabajo: participación laboral femenina y brechas salariales*, “los hombres ganan más que las mujeres para cualquier nivel de educación, en cualquier tipo de empleo (autoempleo, empleadores y empleados), y tanto en firmas grandes como pequeñas” (INE, 2015, pág. 57). La misma fuente presenta las brechas salariales entre ambos sexos en relación con su categoría laboral. Al comparar los datos de las brechas salariales, el mayor diferencial se observa en la población que se desempeña bajo la variable “cuenta propia”, donde las mujeres perciben, en promedio, un 41,9% menos de salario que los hombres, a nivel nacional.

⁶ A pesar de no contar con este dato para el nivel comunal, se presume que se mantiene la tendencia con las variaciones propias de cada contexto local. Además, esto deja en evidencia la importancia de producir información local con perspectiva de género.

Cuadro VIII.4
Región Metropolitana de Santiago: población total y de 15 años y más, por situación en la fuerza de trabajo
(razones de inactividad), primer trimestre, 2015
(En miles de personas)

Población	Fuera de la fuerza de trabajo											
	Total de inactivos	Iniciador: aún no se incorpora	Razones familiares permanentes	Razones de estudio	Razones de jubilación	Razones de pensión o montepiado	Razones de salud permanentes	Razones personales temporales	Sin deseos de trabajar	Razones estacionales	Otras razones	
Total nacional	9 066,56	3 791,30	1 375,19	619,61	252,88	449,23	402,06	90,99	440,54	23,51	42,13	56,97
Región Metropolitana	3 671,40	1 445,40	506,61	224,42	124,75	151,99	123,28	30,51	236,33	9,12	7,05	14,81
Total nacional	8 897,78	1 972,91	25,65	672,21	386,05	155,98	267,41	31,44	274,43	26,37	38,72	63,67
Región Metropolitana	3 498,73	762,84	7,67	241,31	165,64	30,34	84,02	9,41	179,50	9,38	9,55	10,81

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (MDS), "Situación del empleo y la desocupación en la Región Metropolitana de Santiago, Trimestre móvil enero-marzo 2015 (resultados Nueva Encuesta Nacional de Empleo - INE)", Santiago, abril de 2015 [en línea] <https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2015/05/INFORME-EMPLEO-ENERO-MARZO-2015.pdf>; Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Mujeres en Chile y mercado del trabajo: participación laboral femenina y brechas salariales*, Santiago, enero de 2015 [en línea] http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/genero/pdf/participacion_laboral_femenina_2015.pdf.

Por otra parte, dado el mayor tiempo que dedican a los cuidados del hogar y la familia, también son más los casos en que deben desempeñarse en empleos informales, con jornadas parciales, muchas veces sin contrato ni seguridad (véase el cuadro VIII.5). Dado el tipo de empleo al que muchas veces tienen acceso las mujeres —en particular en el servicio doméstico—, sus jornadas laborales suelen superar las ocho horas legales, aunque existan leyes que regulan esta situación.

Cuadro VIII.5
Comuna de Santiago: participación laboral, pago y contrato, según sexo y agrupación vecinal de la comuna, 2014
(En porcentajes)

Agrupación vecinal	Trabajó una hora la semana pasada		Recibió o recibirá pago		Tiene contrato escrito firmado	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1	66,8	77,5	96,9	99,0	67,1	67,4
2	45,4	65,3	59,9	79,0	54,1	61,6
3	50,3	77,7	94,4	97,0	68,2	65,2
7	71,8	84,0	98,4	99,2	81,0	83,5
8	67,8	75,3	95,0	98,7	77,7	85,6
9	57,2	77,8	91,5	99,5	65,2	67,1
10	50,0	67,0	93,3	98,5	52,0	61,0
Promedio	60,3	75,8	91,2	96,4	69,5	73,7
Promedio total	67,7		93,8		71,7	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS), “Comuna de Stgo. Encuesta diagnóstico comunal 2014”. Santiago, 2014 [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/INFOGRAFIA-AGRUPACIONES-VECINALES-23-DE-MARZO-DE-2015.pdf>.

d) Pobreza de los hogares⁷

Si se analiza la relación entre la pobreza de los hogares y su jefatura⁸, se observa que en la comuna de Santiago, la pobreza de los hogares está asociada en mayor medida a la jefatura femenina que a la masculina, como lo muestran los últimos datos de la Ficha de Protección Social⁹. Al respecto, es importante destacar que el 64% del total de hogares adscritos al sistema

⁷ Datos entregados por el Departamento de Estratificación Social de la Ilustre Municipalidad de Santiago el 17 de junio de 2015.

⁸ En Chile, las encuestas a hogares producidas por el INE siguen la tendencia de dejar la determinación de la jefatura del hogar al arbitrio de las personas entrevistadas y de quienes aplican la encuesta. Véase INE (2016, pág. 13).

⁹ La Ficha de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social “es un instrumento que permite identificar a personas y familias vulnerables o que viven en situación de pobreza, para que puedan acceder a los beneficios que el Estado tiene para ellas” (Flores, 2015). A partir del 1 de enero de 2016 fue reemplazada por el Registro Social de Hogares.

de protección social en la comuna tienen jefatura femenina (28.545 casos). Al considerar el 20% más pobre de la comuna, es decir, aquellos hogares que tienen un puntaje menor o igual a 8.500 puntos, se observa que el 75,5% declaran tener jefatura femenina. En cuanto a los hogares que se encuentran en el 40% de la población más vulnerable, con un puntaje menor a 8.501 y de hasta 11.734 puntos, el 65% corresponde a jefatura de mujeres.

Ahora bien, según datos entregados por la Ilustre Municipalidad de Santiago, las situaciones de vulnerabilidad no están repartidas en forma pareja en la comuna: las agrupaciones vecinales que presentan familias con mayor vulnerabilidad social son la 10 y la 3 (véase el mapa VIII.1). Este es un dato relevante desde el enfoque relativo a la perspectiva territorial y de género en la planificación urbana, pues está indicando una muy probable demanda específica respecto de la localización de servicios urbanos destinados al cuidado, así como también la necesidad de focalización de los programas laborales.

C. Políticas de cuidados y políticas laborales vinculadas con la autonomía económica de las mujeres

Vista la situación de las mujeres en cuanto a su participación laboral y de ingresos, y las mayores exigencias que asumen en el ámbito de los cuidados familiares, corresponde indagar en la existencia de respuestas institucionales a sus necesidades en esos ámbitos; respuestas que no solo satisfagan puntualmente dichas necesidades en materia de cuidados y de inserción laboral, sino que también incidan en su autonomía económica. Al respecto, en esta sección se identifican los programas específicos de cuidados para la atención de la población dependiente, considerando los antecedentes de las personas que reciben cuidados, la cobertura y calidad de los servicios, y las personas que entregan cuidados. Además, se describen políticas y programas laborales, así como otras políticas relacionadas con los cuidados y con la autonomía económica de las mujeres.

1. Programas para la atención de la población dependiente de cuidados

La población dependiente que requiere de cuidados comprende, según sus características y necesidades particulares, a tres grupos diferenciados: niños y niñas menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad. Su situación es examinada desde dos perspectivas: i) el perfil de cada uno de los grupos y ii) las respuestas que ofrece la comuna de Santiago para satisfacer sus necesidades.

a) Cuidado de la infancia

i) Perfil de la población en edad escolar en la comuna

Matrícula. En 2012 se censaron efectivamente en Santiago 44.933 niños, niñas y jóvenes en edad escolar, mientras que en 2013, la matrícula en los establecimientos de la comuna llegaba a 96.822 alumnas y alumnos.

Al examinar en mayor detalle los diferentes niveles de la matrícula y de la población en edad preescolar (prebásica) se observa que: i) la matrícula total es inferior a la población en edad preescolar; ii) los niveles kínder y prekínder tienen una matrícula superior a su población objetivo; iii) en los niveles de sala cuna, medio menor y medio mayor (0 a 4 años), la matrícula también es menor, sobre todo en el caso de salas cuna (véase el cuadro VIII.6).

Cuadro VIII.6
Comuna de Santiago: matrícula por nivel, población preescolar y cobertura
educacional en la comuna, 2014
(En números enteros)

Nivel	Matrícula en establecimientos de dependencia estatal		Matrícula en establecimientos privados	Total matrícula (a)	Población en edad preescolar (b)	Cobertura (a)-(b)
	Ministerio de Educación (MINEDUC)	Comité para la Infancia y la Familia (CIF)	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)			
Sala cuna	0	539	1 518	2 057	7 204	-5 147
Medio menor	21	649	807	1 477	3 010	-1 533
Medio mayor	99	819	807	1 725	2 756	-1 031
Prekínder	2 113	0	949	3 062	2 685	377
Kínder	3 311	0	569	3 880	2 502	1 378
Total general	5 544	2 007	4 650	12 201	18 157	-5 956

Fuente: Pulso S.A., sobre la base de Ministerio de Educación (MINEDUC), Comité para la Infancia y la Familia (CIF), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2014.

Según las cifras señaladas, y desde la perspectiva de una política orientada a la autonomía económica de las mujeres a partir de la oferta de cuidado para la infancia, la principal preocupación de la Municipalidad debe orientarse a aumentar la matrícula entre la población de 0 a 4 años y a priorizar en dicha matrícula a la población infantil residente en la comuna, considerando que allí también se atiende a población de comunas aledañas.

Establecimientos escolares. En cuanto a la atención de la población que necesita recibir educación prebásica (parvularia), en el estudio mencionado se indica que la red preescolar comunal está definida por la totalidad de establecimientos educacionales que imparten este nivel educacional en la comuna, independientemente de su administración, que puede ser municipal (Dirección de Educación Municipal (DEM), Comité para la Infancia y la Familia (CIF), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)), particular subvencionada

o particular pagada. Esto incluye un total de 148 establecimientos educacionales que imparten este nivel educativo (IMS, 2014b).

En la comuna existe una buena infraestructura para la educación básica y media, con una capacidad que supera a la población en dichas edades escolares, mientras que no ocurre lo mismo en lo que respecta a la educación preescolar. En el caso de la oferta municipal existente (CIF y DEM), la capacidad total de sus establecimientos es de 1.309 niños o niñas en el CIF y de 843 en la DEM (el primero atiende a 2.007 niños y niñas y la segundo a 1.432). Esto implica que en 2014 la red CIF debió relocalizar a 698 niños y niñas y la red DEM relocalizó a 589 (IMS, 2014b).

ii) Programas dirigidos a la infancia

Las políticas y programas destinados a la infancia que en la actualidad se están llevando adelante en la comuna de Santiago son: el Programa Chile Crece Contigo, la Red JUNJI, el Programa 4 a 7 y los Centros familiares para el cuidado infantil.

- Programa Chile Crece Contigo. Cuenta con tres componentes principales: i) Programa Educativo, que incluye acciones dirigidas específicamente a los temas de cuidado, ya que garantiza el acceso gratuito a sala cuna o jardín infantil de jornada extendida (o equivalentes) para aquellos niños y niñas cuyas madres pertenezcan al 60% más vulnerable de la población; ii) Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, desarrollado a través de salas en modalidad de ludotecas, salas itinerantes de estimulación y atención domiciliaria, que, por lo general, se encuentran en los servicios de salud de las comunas, y iii) prestaciones diferenciadas, que se ajustan a las características particulares de niños y niñas. La Municipalidad coordina y articula la oferta del programa, que dependerá de los departamentos y las competencias pertinentes para cada garantía.

En el caso específico de los temas de cuidado y la empleabilidad de las mujeres, la garantía es la existencia de jardines infantiles y salas cuna gratuitas para la población más vulnerable. Según el tipo de régimen, la oferta de jardines infantiles y salas cuna se distribuye de la siguiente manera: un 15% es municipal, un 22% es particular subvencionado por el Estado, un 7% es particular pagado y un 56% es compuesto por otros establecimientos de educación prebásica. En esta última modalidad se encuentran establecimientos de la Red JUNJI y del CIF.

- Red JUNJI. En la comuna, está compuesta por salas cuna y jardines infantiles administrados en modalidad de administración delegada por el CIF y en modalidad de administración directa por la JUNJI.

Esta Red fiscaliza la totalidad de los establecimientos de educación preescolar y vela por el cumplimiento de las normas asociadas a la infraestructura y seguridad, organización y procedimientos, proceso educativo, protocolos de buen trato y familia, higiene y alimentación (normas del Ministerio de Salud).

La Ilustre Municipalidad de Santiago aporta la infraestructura para el funcionamiento de los jardines infantiles y las salas cuna en comodato, y entrega una subvención municipal que alcanza a los 800 millones de pesos chilenos anuales (2015). El CIF cuenta con un total de 380 funcionarios en los jardines y salas cuna y 25 administrativos. Actualmente, el CIF administra 21 centros educativos en la comuna, que atienden a 2.000 niños y niñas y tienen una lista de espera de 1.000.

La realidad de las mujeres que trabajan debería considerarse en la gestión de los jardines infantiles y las salas cuna. Por ejemplo, se debería tomar en cuenta que, al realizar trabajo doméstico en sectores alejados de sus casas, la falta de tiempo no les permite tener una participación activa en la rutina diaria de sus hijos e hijas, y no les facilita cuidarlos cuando están enfermos. Esta situación es particularmente difícil en el caso de niños y niñas de familias migrantes, que no cuentan con redes de apoyo¹⁰.

- Programa 4 a 7¹¹. Iniciado en 2015 en la comuna de Santiago, este programa se encuentra localizado en la Escuela Piloto Pardo, en la agrupación vecinal 10, que se caracteriza por la situación de vulnerabilidad de las mujeres y las familias. Esta iniciativa permite que niños y niñas de entre 6 y 13 años permanezcan en el establecimiento educacional, donde reciben apoyo educativo y pedagógico, después de la jornada escolar, lo que posibilita la inserción y permanencia en el mercado de trabajo de sus madres o de las mujeres responsables de su cuidado. En primera instancia, se ha invitado a participar en él a la comunidad escolar de la propia escuela. Actualmente, se han inscrito 33 niños y niñas, lo que significa que está funcionando con menos de la cobertura esperada (50 niños o niñas). Está previsto ampliar la oferta a otros sectores de la comuna.

La baja respuesta al programa se puede explicar, en parte, porque no considera el traslado de los niños y las niñas al establecimiento en que se lleva adelante. La Municipalidad ha analizado alternativas de solución de este inconveniente, de modo de utilizar en forma

¹⁰ Según una entrevista a funcionarias de la Ilustre Municipalidad de Santiago y el CIF.

¹¹ El Programa 4 a 7 es una iniciativa que forma parte del área Mujeres y Trabajo del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género que se ejecuta a nivel municipal.

óptima la oferta del programa (por ejemplo, ofrecer movilidad privada o cambiar de establecimiento educacional a los hijos e hijas de las madres que quieran acceder al programa).

- Centros familiares para el cuidado infantil. Este programa de cuidado, orientado a niños y niñas de entre 4 y 10 años, sin redes familiares de apoyo y a cargo de la Oficina de la Infancia, consiste en la atención que las mujeres cuidadoras dan a un grupo de niños y niñas, tarea por la cual reciben una subvención municipal¹². Las cuidadoras son mujeres adultas (de hasta 60 años), con enseñanza media incompleta y que poseen casa propia. La casa debe tener al menos un espacio exclusivo para niños y niñas, presentar condiciones higiénicas y contar con luminosidad y mobiliario adecuado. A las cuidadoras se las capacita con los instrumentos técnicos necesarios para identificar situaciones de vulnerabilidad y acompañar los procesos educativos de los niños y las niñas.

En la comuna de Santiago han funcionado 34 hogares de mujeres cuidadoras, localizados en las agrupaciones vecinales 10, 3, 8 y 9, que en 2014 atendieron a 171 niños y niñas. En un principio, el programa estaba dirigido solo al cuidado de niños y niñas, pero a la fecha del estudio que se analiza en este capítulo se encontraba en una fase revisión y planificación, con un diseño que aborda tres áreas de intervención: los niños y niñas, las cuidadoras y los padres o adultos responsables. La Municipalidad, por su parte, consideraba la opción de utilizar la sede de la junta de vecinos como lugar para llevar adelante el programa, lo que refuerza la estrategia de uso de los espacios comunitarios y que los niños y niñas estén protegidos por la comunidad. Esto viene a sumarse al componente comunitario del programa, ya que reconoce el trabajo de las vecinas, quienes ofrecen sus servicios de cuidado a otras vecinas y vecinos.

b) Cuidado de las personas adultas mayores

i) Perfil de la población de adultos mayores en la comuna

La Ley núm. 19.828, promulgada el 16 de septiembre de 2002, que creó el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), define a las personas adultas mayores, para todos los efectos legales, como aquellas que han cumplido 60 años.

Al desagregar los datos por quinquenios y por sexo, se observa que las mujeres siempre son mayoría en los grupos etarios de personas adultas mayores, sobre todo en los tramos de mayor edad. Del total de la población adulta mayor en la comuna, el 61% son mujeres (véase el cuadro VIII.7).

¹² La subvención es de 20.000 pesos chilenos por niño o niña.

Cuadro VIII.7
Comuna de Santiago: población adulta mayor, por quinquenios, 2012
 (En números enteros)

Sexo	Grupos de edades quinquenales						Total
	60 a 64 años	65 a 69 años	70 a 74 años	75 a 79 años	80 a 84 años	85 años y más	
Mujer	5 470	4 544	3 903	3 079	2 783	2 491	22 270
Hombre	4 340	3 538	2 492	1 731	1 284	897	14 282
Total	9 810	8 082	6 395	4 810	4 067	3 388	36 552

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ilustre Municipalidad de Santiago e Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012.

La Ilustre Municipalidad de Santiago, a través de la Oficina del Adulto Mayor, promueve la participación y el acompañamiento de un envejecimiento activo y saludable, y ofrece talleres de capacitación y recreación en función del autocuidado¹³. Asimismo, por medio de la línea de acción denominada “desarrollo organizacional”, se busca fortalecer e incentivar la participación social de las personas adultas mayores pertenecientes a los clubes de la comuna de Santiago en los ámbitos sociales, culturales, recreativos, solidarios y turísticos.

De acuerdo con dicha Oficina, existen 219 organizaciones de personas adultas mayores en la comuna. Entre el programa Vínculos, el voluntariado social y el sistema de teleasistencia integral, se atiende a un total de 379 personas adultas mayores. Si se compara con la población total de personas adultas mayores en la comuna (más de 36.500), esto representa una muy baja cobertura. Sin embargo, se debe considerar que existen “cursos distintos de envejecimiento y la necesidad de distinguir a los distintos grupos de adultos mayores. Es desde este marco que se acostumbra a distinguir entre una ‘tercera edad’ —viejos/jóvenes— y una ‘cuarta edad’ —viejos/viejos—” (Arnold-Cathalifaud, 2006). En vista de que es complejo definir un nivel de dependencia en función exclusivamente de la edad, se deben tener en cuenta las distintas necesidades de cuidado en relación directa con los distintos grados de dependencia. De hecho, es interesante y conveniente definir una “cuarta edad” y organizar acciones para una atención diferenciada¹⁴.

ii) Programas dirigidos a los adultos mayores

- Programa Vínculos. Ofrece acompañamiento continuo a los mayores de 65 años, a los que se les entregan herramientas psicosociales para fortalecer su identidad, autonomía y sentido de pertenencia.

¹³ En la comuna de Santiago existen dos centros dedicados a los adultos mayores: el Centro del Adulto Mayor, ubicado en Matucana 272 (agrupación vecinal 3), dentro del parque Quinta Normal, y el Centro Comunitario Carol Urzúa, ubicado en Santa Rosa 1727 (agrupación vecinal 10). En el primero, además, se encuentra la Oficina del Adulto Mayor.

¹⁴ Opinión recogida de funcionarias de la Oficina del Adulto Mayor de la Municipalidad.

También promueve su vinculación con la red de apoyo social de la comuna y sus pares. En 2014 se había beneficiado en la comuna a 160 personas adultas mayores especialmente vulnerables, ya sea porque viven solas o en hogares de dos personas. Esta cifra constituye un porcentaje muy bajo en relación con la población de personas mayores en situación vulnerable.

El programa es llevado a cabo por un monitor comunitario, profesional o técnico del área social o comunitaria, especialmente capacitado para la tarea. Se considera importante que esta persona pertenezca a la comuna y tenga experiencia en cargos similares. La Oficina del Adulto Mayor es la entidad que coordina y apoya el fortalecimiento de las redes locales de protección que prestan servicios y beneficios a personas adultas mayores, a través de acciones que fomenten su integración a organizaciones existentes en la comunidad.

- **Voluntariado social.** La Ilustre Municipalidad de Santiago ha convocado a personas voluntarias adultas mayores activas para contribuir a mejorar la calidad de las condiciones físicas, sociales y afectivas de personas mayores de la comuna que lo requieran. Los voluntarios han recibido capacitación en temáticas específicas asociadas al trabajo que realizan y el proceso se lleva adelante con el acompañamiento de dos profesionales de la Oficina del Adulto Mayor y de la Oficina de Voluntariado¹⁵. Esta actividad ha estado orientada por la Oficina del Adulto Mayor, y se ha realizado un trabajo de coordinación con la Dirección de Salud de la Municipalidad de Santiago. Además, se mantiene la coordinación con la Unidad Geriátrica Móvil y la unidad de promoción de la Dirección de Salud, con el objetivo de dar una mejor atención.
- **Sistema de teleasistencia integral.** Ofrece una atención continuada y personalizada a personas mayores, y da una respuesta inmediata y eficaz ante cualquier tipo de necesidad, lo que permite que estas personas tengan una mayor calidad de vida y autonomía en su domicilio. Esta atención se realiza mediante un dispositivo electrónico portátil con el que se puede acceder a la asistencia las 24 horas al día, todos los días del año. Las personas que atienden son enfermeras o asistentes sociales, entre otros especialistas (en su mayoría mujeres).

¹⁵ Actualmente solo reciben acompañamiento 23 personas adultas mayores por parte de 47 personas voluntarias organizadas en duplas: 43 mujeres y 4 hombres.

c) Cuidado de las personas con discapacidad

A partir de los datos del censo de 2012, se considera que 26.169 personas en la comuna de Santiago tienen una o más discapacidades¹⁶. De dicho total, las personas que tienen dificultades físicas o de movilidad constituyen el grupo mayoritario (44,4%), seguidas por las personas con ceguera (37,3%), sordera (24,0%), trastorno psiquiátrico (19,5%) y mudez (9,3%).

La Municipalidad ha puesto en marcha en la comuna un programa de apoyo que atiende a 156 personas postradas con discapacidad, y en el marco del cual también se considera el apoyo a la persona cuidadora. El programa es operado por la Dirección de Salud de la Municipalidad, con fondos del Ministerio de Desarrollo Social.

Programa de Atención Domiciliaria a Personas con Dependencia Severa. Cuenta con dos componentes básicos: la visita domiciliaria integral y el pago a cuidadores de personas con discapacidad severa. A través de la visita domiciliaria, se capacita a los cuidadores para mejorar la atención de las personas con dependencia y se vela por la condición y calidad del cuidado en el domicilio. La Ilustre Municipalidad de Santiago, por medio de los consultorios de salud, entrega un estipendio a cada persona cuidadora (156 cupos), lo que no cubre la demanda. Las prestaciones deben incorporar a los demás integrantes de la familia y agentes comunitarios como cuidadores, entendiéndose como cuidador a la persona que realiza los cuidados directos de la persona con dependencia severa, ya sea que se trate de un familiar o un cuidador externo (vecino, amigo u otro). La metodología utilizada se complementa con una visión biopsicosocial, integral y familiar, de acuerdo con el Modelo de Atención con Enfoque Familiar (MINSAL, 2014).

2. Principales políticas laborales relacionadas con la autonomía económica de las mujeres

Los programas laborales proyectados por el nivel central que se están implementando en la comuna de Santiago son: el Programa Mujeres Jefas de Hogar, del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), y el Programa +Capaz, del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

- El Programa Mujeres Jefas de Hogar es una iniciativa del SERNAMEG que busca contribuir a la inserción laboral de las mujeres al ofrecerles herramientas para enfrentar las principales barreras de acceso al mercado del trabajo. Entre sus actividades se

¹⁶ El artículo 5 de la Ley núm. 20.422 define a la persona con discapacidad como “aquella que teniendo una o más deficiencias físicas, mentales, sea por causa psíquica o intelectual, o sensoriales, de carácter temporal o permanente, al interactuar con diversas barreras presenten en el entorno, ve impedida o restringida su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (MDS, 2010).

destacan los talleres de habilitación, capacitación e intermediación laboral, apoyo al emprendimiento, nivelación de estudios y alfabetización digital, salud odontológica y educación parvularia. Con esto se apunta a mejorar la empleabilidad o el emprendimiento de las mujeres trabajadoras de los hogares más vulnerables y con responsabilidades familiares, con especial énfasis en las jefas de hogar del primer, segundo y tercer quintil de ingresos. En la comuna de Santiago, el programa es implementado por la Oficina de la Mujer y beneficia a 200 mujeres.

Este programa tiene dos líneas de acción: una destinada a mujeres emprendedoras, que ofrece, entre otras cosas, capacitación en temáticas relacionadas con la formalización y el diseño de planes de negocio, asesorías para postulaciones a fondos y capitales semilla, y apoyo para la obtención de cupos en ferias de comercialización, y otra dirigida a mujeres que están en la búsqueda de trabajo dependiente, brindándoles capacitación para mejorar su empleabilidad y poder insertarse en el mercado laboral. Un aspecto importante es que las mujeres que participan en el programa pueden gestionar el ingreso de sus hijos e hijas a salas cuna o jardines infantiles, así como la atención de personas cuidadoras.

- El Programa +Capaz del SENCE es implementado por la Ilustre Municipalidad de Santiago a través de la Subdirección de Desarrollo Económico Local (DIDEL), que cuenta con tres áreas: i) desarrollo empresarial, que apoya el mejoramiento de las actividades productivas y comerciales mediante la creación y participación en redes empresariales, capacitaciones, asistencia técnica y contribución al desarrollo de proyectos específicos de mejoramiento para sectores de la economía local; ii) inclusión económica social, que apoya a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social o son discriminadas y, debido a ello, tienen menos posibilidades de desarrollar emprendimientos o acceder a empleos, y iii) empleo, que apoya a los vecinos para acceder a oportunidades laborales, por ejemplo a través de orientación laboral, capacitación y certificación de competencias, en alianza con el sector privado y las instituciones de educación, para asegurar estabilidad y mejores ingresos.

Es importante destacar la necesidad de fortalecer una visión de género y una mayor coordinación y articulación entre las diversas iniciativas de cuidado destinadas a promover una mayor autonomía económica que en la actualidad son implementadas por la Municipalidad.

D. Una propuesta de cuidados para la comuna de Santiago

Como ya se ha destacado, el gran crecimiento poblacional que ha experimentado la comuna de Santiago en la última década no había estado presente en las estimaciones de población previas a 2012. Una parte considerable de este crecimiento ha estado asociada al repoblamiento de la comuna a través de un impulso de la actividad inmobiliaria y de la construcción, que ha atraído a personas y grupos familiares jóvenes y con recursos, que optan por la compra o el alquiler en las nuevas edificaciones. En este sentido, se está hablando de una migración desde otras comunas del Gran Santiago u otras comunas del país. Otra parte del crecimiento, menor pero significativamente en alza, corresponde a personas migrantes de otros países (como Colombia, el Ecuador, Haití, el Perú y la República Dominicana), que se han asentado en la comuna por su centralidad.

Este crecimiento cambió la estructura de edades de la población al reducir el peso relativo de los grupos etarios de 0 a 4 años y de mayores de 65 años, lo que no quiere decir que el número de personas incluidas en dichos grupos no haya aumentado ni que se hayan cubierto los déficits existentes. Hacia 2012, de hecho, el segmento clave en políticas de cuidado que conforman los niños y niñas de 0 a 4 años ha registrado un incremento muy importante.

En este escenario, la comuna de Santiago presenta al menos tres conjuntos de condiciones propicias al desarrollo de políticas orientadas a atender las necesidades de la población dependiente de cuidados y de las personas cuidadoras, básicamente mujeres, y sus necesidades en materia de autonomía económica. Entre estas condiciones se destacan las siguientes:

- Jerarquía y localización como comuna capital de la ciudad. Situación privilegiada en materia de provisión de infraestructura y equipamientos urbanos que prestan servicios no solo a la población residente, sino también a la gran población flotante que diariamente acude por múltiples propósitos al centro de la ciudad.
- El PLADECO 2014-2020, que se preocupa de la segregación social espacial, la desigualdad, la movilidad y el desarrollo de barrios. Al respecto, la estrategia municipal plantea un marco de desarrollo urbano inclusivo que considere el mejoramiento y la puesta en valor de las condiciones del espacio público y de los servicios.
- Líneas de trabajo en ámbitos clave para dar una mejor respuesta institucional a la población que es objeto de cuidados. Existencia de acciones de planificación urbana, de desarrollo económico y de desarrollo social, tales como proyectos de mejoramiento urbano, de capacitación laboral y de servicios de cuidado.

La propuesta del estudio que aquí se examina es que las condiciones favorables que presenta la comuna en el ámbito de la oferta de servicios y cuidados a la población se fortalecen con la inclusión de una perspectiva de género. Esta posibilitaría una mejor respuesta institucional a la población que es objeto de cuidados y, a su vez, incidiría en la autonomía económica de las mujeres. En consecuencia, se consideran dos ámbitos:

- Planificación, gestión y evaluación comunal con una perspectiva de género, y
- Programas de cuidados e incidencia en la autonomía económica de las mujeres (este ámbito incluye recomendaciones a programas en curso y nuevas iniciativas).

1. Planificación, gestión y evaluación comunal con una perspectiva de género

El objetivo general de esta propuesta es incorporar el enfoque de género en la planificación, gestión y evaluación comunal, en el marco de la formulación de una política de género que se proponga aumentar la calidad de los servicios otorgados a la ciudadanía, contribuyendo a establecer condiciones y relaciones más igualitarias entre mujeres y hombres.

La integración del enfoque de género amplía y vuelve más complejas las miradas hacia los procesos locales, enriquece los debates y las propuestas, y aporta las experiencias de los movimientos y las organizaciones de mujeres a lo largo del tiempo. La adopción de esta perspectiva implica exigencias conceptuales, analíticas y metodológicas en el abordaje y la instalación de propuestas de desarrollo y proyectos locales (PNUD, 2006). Este proceso supone, principalmente: i) fortalecer las capacidades institucionales para promover la igualdad de género en la gestión y administración de la Municipalidad; ii) revisar y adecuar las estructuras, los procedimientos institucionales y los instrumentos con el objeto de crear la capacidad para planificar y ejecutar programas con perspectiva de género, y iii) ajustar metodologías y técnicas de planificación, de implementación y de evaluación de proyectos.

A continuación se presentan algunas líneas de acción y actividades para fortalecer una perspectiva de género en la Municipalidad en lo que respecta a la institucionalización, la transversalización y el fomento de la participación de las mujeres, considerando la puesta en práctica de dichas líneas y actividades a corto, mediano y largo plazo.

a) Fortalecimiento de capacidades institucionales

Incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la normativa y en las estructuras organizacionales de la Municipalidad supone comprometer a los actores institucionales y transformar la cultura organizacional,

en un contexto en el que no se ignora que la institucionalización es un proceso complejo y difícil, que enfrenta resistencias políticas, dificultades burocráticas y la incertidumbre de los períodos electorales. Sin embargo, si existe voluntad política, sensibilización y capacidad de negociación, el proceso se facilita.

La implementación de políticas públicas innovadoras con perspectiva de género supone hacer cambios en las estructuras de organización y funcionamiento de la institucionalidad. Este proceso de innovación exige un contexto de interacción entre diversos agentes y establecer alianzas de cooperación entre distintos actores sociales. De igual manera “es necesario potenciar recursos humanos, técnicos y financieros que permitan llevar a cabo las nuevas acciones y apoyar la implementación de las políticas respectivas” (CEPAL, 2016, pág. 152).

Aunque no existe, ni se reconoce, un modelo único de institucionalización de las políticas de igualdad de género en el ámbito municipal, se admite la necesidad e importancia de crear un organismo o instancia específica dentro del organigrama municipal, al más alto nivel en la jerarquía de dicho organigrama.

Al respecto, se propone lo siguiente:

- i) *Consolidación y fortalecimiento de la estructura para la igualdad de género*
 - Conformación de una unidad o designación de una persona encargada de elaborar y servir de guía en los trabajos para la institucionalización. Esta unidad deberá tener competencia para: i) coordinar acciones, de acuerdo con las prioridades de la política local, y ii) en coordinación con un comité de igualdad de género, impulsar acciones destinadas a avanzar en la institucionalización de una política de género en aspectos internos y externos.
 - Creación de un comité de igualdad de género, cuya función será incorporar cambios en la cultura institucional. Se sugiere que esté conformado por representantes del Gabinete de Alcaldía, la Dirección de Asesoría Jurídica, la Dirección de Desarrollo Comunitario, la Subdirección de Desarrollo Social, la DIDEI y la Secretaría Comunal de Planificación. Entre sus objetivos se puede incluir: i) proponer y generar cambios en las estructuras institucionales que se reflejen en agendas de trabajo y en el diseño, seguimiento y evaluación de planes y proyectos tendientes a diseñar políticas y programas con perspectiva de género; ii) realizar acciones para lograr la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, los programas, los proyectos y las acciones de las diferentes dependencias o entidades, y iii) dar seguimiento a los objetivos trazados según el cronograma institucional.

- ii) *Fortalecimiento de la planificación, coordinación y articulación*
- Elaboración y difusión de una política de equidad de género o un plan de igualdad de oportunidades gracias al cual la Municipalidad podrá contar con un instrumento que establecerá objetivos, criterios y estrategias comunes. El plan puede ser elaborado por el comité de igualdad de género, con la asesoría de profesionales especializados en la materia.
 - El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y articulación es un reto y una exigencia para la eficacia y el impacto de las políticas y los programas locales para la igualdad de género. Ello supone una colaboración que debe ponerse en práctica en tres niveles: i) entre las direcciones y oficinas municipales, entendiendo que el trabajo en materia de igualdad de género es intersectorial y que se trata de evitar la duplicación de acciones y servicios y de potenciar la optimización de todos los recursos disponibles; ii) entre el gobierno municipal, regional y nacional, mediante relaciones ágiles y con un flujo de información periódico, y iii) entre el municipio y organizaciones no gubernamentales, distintos tipos de entidades sin fines de lucro, instituciones académicas y empresas privadas, entre otras. El diseño específico de la estructura de esta coordinación y articulación puede ser una de las tareas del comité de igualdad de género.

b) Transversalización de la perspectiva de género

La transversalidad es coherente con el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, tanto hacia dentro del gobierno municipal como hacia la población de la comuna, y es el proceso mediante el cual se podría aspirar a construir la igualdad sustantiva y garantizar la autonomía. Al respecto, es importante destacar que los numerosos desafíos de la transversalización “implican traspasar los límites de los vínculos tradicionales entre la situación de las mujeres y, por ejemplo, la salud, la educación o los temas asociados a las familias, la infancia y el cuidado, para dar lugar a nuevas interrogantes que desafíen a las políticas y obliguen a los Gobiernos a ensanchar su campo de acción” (CEPAL, 2016, pág. 155).

En esta línea, la igualdad de género debe atravesar la agenda municipal. Esto no excluye la existencia de áreas específicas de políticas de género, que son indispensables para garantizar que la transversalidad se efective y no quede solo en enunciados. Se indican a continuación algunas acciones prioritarias para efectivizar ese proceso.

i) Diagnósticos y estudios con perspectiva de género

Es imprescindible que en cualquier estudio o diagnóstico de la comuna se desagregue la información por sexo y se destaquen las condiciones de vida de las mujeres en el territorio, a partir de la información disponible en el Observatorio Comunal de Santiago y producida en el marco del PLADECO 2014-2020 (IMS, 2014c). Esto incluye, por ejemplo, la localización de hogares donde las mujeres son las principales aportantes o se encuentran no unidas a una pareja y son responsables económicas de sus hijos y viven en condición de pobreza, hogares con necesidad de cuidados, personas adultas mayores y población infantil con requerimientos de asistencia especial. Asimismo, se sugiere la elaboración de estudios cualitativos que permitan evaluar el avance en materia de igualdad de oportunidades de mujeres y hombres en referencia a la implementación de programas y proyectos comunales (por ejemplo, percepción y valoración de nuevos espacios públicos, nivel de satisfacción con las acciones de los proyectos de mejoramiento de barrios tradicionales y comerciales, y mejor distribución del tiempo por uso de nuevas rutas peatonales y ciclovías).

La incorporación de la perspectiva de género en diagnósticos y estudios debería ser coordinada por la Secretaría Comunal de Planificación y por la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) en una estrategia de mediano plazo.

ii) Construcción de nuevos indicadores

A fin de diseñar políticas y programas efectivos y transformadores es fundamental que estos se basen en evidencia. Para ello, se plantea avanzar en la construcción de indicadores de igualdad de género que permitan identificar y dar mayor visibilidad a las brechas existentes y su evolución en el tiempo, establecer los resultados de las acciones y políticas municipales en esta materia, y medir la distancia que hace falta cubrir para alcanzar la igualdad de género en las diversas áreas de acción municipal. En este caso, se trata principalmente de indicadores acerca de la autonomía económica de hombres y mujeres y su relación con el cuidado de la población dependiente¹⁷.

Asimismo, es interesante fortalecer un sistema de estadísticas municipales que incluya un modelo de ingreso de información sobre las atenciones y entregas de beneficios, que sea transversal a todas las unidades municipales.

iii) Presupuestos que tienen en cuenta las cuestiones de género

Cuando nos referimos a presupuestos que tienen en cuenta las cuestiones de género hablamos tanto del análisis de los presupuestos existentes por medio de una nueva perspectiva, como de la elaboración de mecanismos y

¹⁷ Es importante considerar la inclusión de instrumentos como las encuestas de uso del tiempo a nivel comunal, que ya existen a nivel nacional.

procesos para introducir el enfoque de género en las políticas y programas gubernamentales, y, por consiguiente, en la elaboración de presupuestos.

Las experiencias de presupuestos que tienen en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres en diversos gobiernos locales de América Latina y otros continentes han demostrado —entre otras cosas— que implementar presupuestos de este tipo: i) es un ejercicio práctico sobre cómo institucionalizar la perspectiva de género; ii) ilustra la necesidad de contar con estadísticas desagregadas por sexo y edad para evaluar cabalmente el impacto y alcance de las políticas; iii) otorga a los gobiernos los medios para determinar el valor real de los recursos asignados a los asuntos de género; iv) constituye una herramienta para evaluar los efectos diferenciados de las políticas y el gasto en hombres y mujeres, y para ilustrar cómo las políticas “neutrales en materia de género” en realidad tienen un sesgo de género, y v) contribuye, por lo tanto, a la eficiencia en el gasto y las acciones del gobierno (Hofbauer y otros, 2006).

En una primera etapa, se recomienda identificar prioridades de género en los servicios que se brindan a la comunidad y en los programas implementados por la Municipalidad, considerando los gastos por sector de la comuna. Entre estas prioridades se encuentran los programas para disminuir la violencia contra las mujeres y los proyectos de emprendimientos para jefas de hogar.

iv) Sensibilización y capacitación en asuntos de género

La sensibilización y la capacitación son dos mecanismos indispensables en la incorporación de la perspectiva de género, que tienen por objeto provocar un cambio de actitud, fortalecer el aprendizaje, aplicar en el espacio de trabajo los conocimientos adquiridos y propiciar una cultura de igualdad mediante la reflexión y participación de los diversos representantes involucrados.

Se propone elaborar un plan con el propósito general de fortalecer capacidades de distintos estamentos municipales en temas relacionados con el impacto del enfoque de género en el diseño y la ejecución de políticas públicas en el territorio comunal. Este plan debe estar sustentado en un diagnóstico sobre la situación actual en la materia y abordar temas como los lineamientos metodológicos para la incorporación de la perspectiva de género en la gestión municipal participativa, instrumentos facilitadores y buenas prácticas en equidad género, entre otros. Asimismo, debe proponer programas específicos de capacitación que respondan a las prioridades detectadas por las instancias municipales, entre otras: DIDECO, Subdirección de Desarrollo Social, DIDEL y Secretaría Comunal de Planificación.

v) Acciones afirmativas o discriminación positiva

Estas acciones tienen por objeto el logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; esto es, buscan cerrar las brechas en relación con el acceso a oportunidades de desarrollo y a sus beneficios por parte de

hombres y mujeres. Al respecto, se propone identificar posibles diferencias en la institución municipal y corregirlas (por ejemplo, diferencias en materia de ocupación entre mujeres y hombres).

vi) Fomento de la participación de las mujeres

Instancias como las juntas de vecinos y las organizaciones territoriales o funcionales constituyen la primera escala de participación de las mujeres. En esos espacios se reúnen y coordinan con otras personas y adquieren destrezas para identificar sus intereses y plantear demandas a la Municipalidad. Por tanto, es imprescindible fomentar la participación activa de las mujeres a la hora de formular e implementar políticas y programas a nivel municipal, que buscan promover mayores condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

En el cabildo temático de mujeres realizado en el marco del PLADECO 2014-2020, los grupos de trabajo acordaron que uno de los temas prioritarios para las mujeres de la comuna era mejorar las oportunidades laborales, en condiciones justas e igualitarias con las de los hombres en términos de salario. Otros temas relevantes fueron: aumentar la provisión de especialistas médicos, mejorar la seguridad en los espacios públicos y contar con mayor difusión sobre el acceso a programas municipales. En esta ocasión, las mujeres también asumieron el compromiso de organizarse para representar sus intereses.

Para promover la participación de las mujeres, se recomienda establecer mecanismos de interlocución sistemáticos a través de una mesa de diálogo que funcione en forma periódica. El objetivo es incorporar en los procesos de toma de decisiones, las necesidades y demandas de las mujeres sobre los principales planes y programas de la comuna que inciden en su autonomía (por ejemplo, programas de espacios y seguridad pública, de capacitación laboral y emprendimiento, de localización y horarios de atención de los servicios de salud, y de cuidado de la población dependiente).

Asimismo, en la perspectiva de ampliar la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres y de reforzar su participación en el ámbito local, se propone fortalecer el trabajo con lideresas y con organizaciones territoriales de mujeres, a través de espacios de capacitación e intercambio de experiencias.

2. Programas de cuidado e incidencia en la autonomía económica de las mujeres

El objetivo general de esta propuesta es integrar una perspectiva de género en el abordaje de las políticas y los programas de cuidado, que favorezca una mayor autonomía económica de las mujeres. Este objetivo se enmarca —recogiendo el enfoque del estudio ya mencionado— en una visión de la planificación urbana que reconoce e incorpora las necesidades y demandas de las mujeres sobre la localización, las características y la calidad de los servicios y la infraestructura urbana.

Esta perspectiva incluye:

- Impulsar una estrategia que considere, a mediano y largo plazo, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas de cuidado de la población dependiente y de los programas de inserción laboral para mujeres existentes en la actualidad, así como también incluir nuevas iniciativas.
- Contribuir a la articulación de las ofertas comunales de cuidado y de servicios urbanos, con las iniciativas de capacitación e inserción laboral de las mujeres, a través de un plan de acción concertado entre las instancias correspondientes.
- Facilitar, en forma prioritaria, a residentes de las zonas de la comuna, el acceso a los servicios de cuidado y a servicios urbanos: i) niños y niñas cuyas madres no disponen de redes familiares que las apoyen en el cuidado y carecen de ingresos suficientes para contratar servicios privados; ii) personas adultas mayores que requieren de apoyo para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, aseo y compañía, y iii) personas con discapacidad, que son cuidadas por mujeres de la familia.
- Planificar e implementar programas de capacitación y cuidado destinados a personas cuidadoras.

En la sección E se presentan propuestas de líneas de acción y actividades referidas a: i) gestión y articulación de programas y propuestas; ii) programas destinados al cuidado de la población dependiente y a personas cuidadoras; iii) mejoramiento de la inserción y promoción laboral de las mujeres, y iv) incorporación de demandas y requerimientos urbanos con perspectiva de género.

E. Lineamientos para la gestión y articulación de las propuestas

Para la gestión y articulación de las propuestas señaladas, se plantea conformar una mesa de trabajo sobre servicios de cuidado e igualdad de oportunidades, que debe estar vinculada a las orientaciones y a la planificación del comité de igualdad de género mencionado en la sección D. Sus objetivos específicos son los siguientes:

- Elaborar lineamientos de gestión y operativos para la coordinación y articulación de las instancias municipales pertinentes, entre ellas, la DIDECO, la Subdirección de Desarrollo Social, las Oficinas de la Mujer, del Adulto Mayor y de la Discapacidad + Inclusión y No Discriminación, la DIDEL y la Secretaría Comunal de Planificación (incluye la definición de responsabilidades específicas de las diferentes reparticiones y el cronograma de actividades a su cargo).

- Establecer prioridades y elaborar estrategias de ampliación de recursos financieros y humanos. En ello se deben considerar las demandas de cuidado y otras asociadas a la autonomía económica de las mujeres, incorporando un diagnóstico de la situación vigente y propuestas de servicios urbanos.

1. Programas de cuidado a personas dependientes y a personas cuidadoras

a) Cuidado de niños y niñas

- Centros familiares para el cuidado infantil. La comuna se encuentra implementando este programa y se propone ampliarlo, considerando el fortalecimiento de los siguientes componentes¹⁸:
 - Componente físico/espacial. Identificar la localización de demanda prioritaria de cuidado en el territorio comunal, considerando indicadores vinculados a la autonomía económica de las mujeres. Al respecto, se propone priorizar las agrupaciones vecinales 10 y 3, que muestran mayores índices de pobreza y de jefatura de hogar femenina en la comuna. Se recomienda que la Municipalidad, como parte de este componente, también provea espacios comunitarios que posibiliten la realización de actividades formativas y recreativas más amplias con los niños y niñas participantes y los vecinos y vecinas del sector. Esta iniciativa permite fortalecer los lazos comunitarios con otros actores locales e incidir en aspectos formativos acerca de la responsabilidad social con la infancia.
 - Componente de capacitación a madres de niños y niñas. El hecho de ofrecer a las madres, en forma complementaria, capacitación para su inserción laboral posibilita una alternativa más integral. Al respecto, se sugiere —como se ha señalado en párrafos anteriores— articular un trabajo entre la Oficina de la Infancia y la DIDEL.
- Programa 4 a 7: Trabaja tranquila. Este programa, impulsado desde el SERNAMEG, recién se implementó en la comuna de Santiago en 2015, con la participación de 33 niños y niñas. Fue evaluado por el Departamento de Estudios y Capacitación del SERNAMEG, que al respecto señaló lo siguiente: i) se encuentran efectos muy modestos en participación y efectos no estadísticamente significativos en

¹⁸ En 2016, 12 mujeres cuidan a 89 niños.

variables de empleo; ii) el programa sí parece haber tenido un efecto más importante dentro del subgrupo particular de mujeres que no estaban trabajando al momento de la línea de base y que, además de tener niños y niñas en edad escolar y elegibles para el programa, tenían niños y niñas menores de 5 años que no estaban cubiertos por la oferta del programa; iii) la ausencia de efecto en el grupo de madres que ya trabajaban, con niños y niñas mayores, puede simplemente estar reflejando una sustitución (estas madres ya trabajaban) entre distintos tipos de cuidado, y iv) el efecto del programa es mucho mayor (en variables de empleo y participación) cuando este se ofrece en un horario que permite a las madres completar la jornada laboral, que por lo general finaliza a las 19.00 horas. Esto claramente muestra que la modalidad de la oferta de cuidado infantil no es inocua, un dato que el SERNAMEG debería tener en cuenta a la hora de gestionar la apertura del programa en nuevas instituciones educativas (Martínez y Perticará, 2014).

A partir de las conclusiones de dicha evaluación, se sugiere identificar en conjunto algunos criterios para promover una mayor cobertura del programa.

b) Cuidado de personas adultas mayores

Considerando la composición de la población actual de la comuna y las proyecciones a futuro, el cuidado de personas adultas mayores es una demanda que la política comunal deberá ir abordando cada vez con más fuerza. Para ello, es conveniente considerar los siguientes aspectos:

- Identificación de demanda por nivel y tipo de dependencia. Esta información contribuye a determinar de forma más precisa las acciones que se deben llevar a cabo y a dar una mejor respuesta a la situación tanto de la persona necesitada de cuidado como de aquella que presta el cuidado. Vincular el tipo y nivel de dependencia con la caracterización socioeconómica de las personas mayores permite precisar la demanda, identificar posibles apoyos y fortalecer servicios disponibles.
- Traslado a servicios prioritarios. Desde una perspectiva territorial, tomando en cuenta la heterogeneidad de las agrupaciones vecinales de la comuna de Santiago, se sugiere incrementar el grado de proximidad entre los servicios prioritarios para la atención de personas mayores de modo de facilitar su traslado.
- Capacitación de voluntariado. Aunque son interesantes los programas de voluntariado actualmente en curso y las nuevas iniciativas de tipo voluntario, se sugiere incrementar la capacitación

de quienes acompañan a las personas mayores, focalizándola según el tipo y nivel de dependencia¹⁹.

- Centro de personas adultas mayores. Se recomienda avanzar en una propuesta que considere una mayor cobertura de atención a las personas mayores y que aborde una respuesta que vaya más allá de la atención individual e incorpore servicios comunitarios. Al respecto, es aconsejable establecer un centro para el adulto mayor que fomente la autovalencia y permita una estadía diurna.

c) Cuidado de personas con discapacidad

Abordar el cuidado de las personas con discapacidad constituye un reto para avanzar en la coordinación entre las instancias sociales y de salud. Al respecto, se propone identificar la demanda según el tipo de discapacidad y las personas afectadas, y establecer una coordinación con los organismos de salud de la comuna y el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS).

- Identificación de niveles de dependencia. Al igual que en el caso de la población adulta mayor, es importante identificar los distintos niveles de dependencia para planificar propuestas de programas específicos de cuidado para personas con discapacidad.
- Desplazamiento y accesibilidad. Se recomienda incrementar las medidas pertinentes para asegurar el desplazamiento de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con el resto de la población, en el entorno físico de la comuna. Asimismo, se propone facilitar su acceso a la información, a trámites y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información²⁰.

d) Personas cuidadoras

En este ámbito se propone:

- Incrementar la calidad de la capacitación. Se recomienda fortalecer la capacitación a las personas cuidadoras y que esta incluya la obtención de un certificado que les permita acceder al mercado laboral en esa calidad. Además, las capacitaciones deben contemplar la formación en cuestiones de género, como se ha hecho en el Uruguay.

¹⁹ Es importante mencionar que las tareas de voluntariado deben ser medidas accesorias o de acompañamiento de un programa principal. Asimismo, deben resultar beneficiosas tanto para quienes las realizan, como para quienes reciben el cuidado.

²⁰ Por ejemplo, actualmente, la Oficina de la Discapacidad + Inclusión y No Discriminación de la Municipalidad se ubica en una dirección, la oficina para acceder a los beneficios que les corresponden de acuerdo con el Registro Social de Hogares está en otro lugar y la solicitud de credencial para obtener los beneficios se efectúa en otro sitio.

- Disponer de jornadas libres o de respiro. Se propone identificar las necesidades de las personas cuidadoras y avanzar en respuestas que contribuyan a su autocuidado. Al respecto, se propone el diseño de turnos para que las cuidadoras dispongan de jornadas periódicas libres o de respiro.
- Mejorar los ingresos. Como ya se ha mencionado, 156 residentes de la comuna reciben apoyo monetario dirigido a cuidadores de personas con dependencia severa o pérdida de autonomía, que se encuentran en rangos de pobreza o indigencia. Se sugiere aumentar el ingreso de las mujeres cuidadoras a través de propuestas de apoyo en emprendimientos que puedan realizarse desde el hogar.

2. Mejoramiento de la inserción y promoción laboral

Se propone:

- Reforzar las alternativas existentes de capacitación laboral de las mujeres, estableciendo instancias para el cuidado de niños, niñas y otros familiares. Al complementar la capacitación con el cuidado se puede dar respuestas más integrales. Esta estrategia puede ser fomentada y articulada por la mesa de trabajo sobre servicios de cuidado e igualdad de oportunidades. A la vez, se puede incorporar la experiencia del Programa +Capaz, puesto en marcha recientemente en la comuna, y utilizar los lugares más adecuados para el acceso de las mujeres a la capacitación.
- Fortalecer la perspectiva de género en la capacitación. A partir de un diagnóstico sobre la capacitación laboral existente, se propone diseñar un módulo que contemple reforzar el empoderamiento de las mujeres y promueva sus derechos a una mayor igualdad de oportunidades y al reparto de responsabilidades en los hogares. Se recomienda generar alianzas de intercambio de materiales con otras instituciones con el objeto de replicar buenas prácticas.
- Priorizar la participación en la capacitación y en los planes de empleo y emprendimiento de aquellas mujeres con más dificultades de acceso al mercado laboral (mujeres con personas dependientes exclusivamente a su cargo, mujeres víctimas de violencia y mujeres inmigrantes, entre otras). Ello implica diseñar una oferta formativa en horarios compatibles con responsabilidades familiares y personales.

3. Incorporación de demandas y requerimientos urbanos

Se propone:

- Incorporar en los planes de programas participativos de mejoramiento de barrios y de áreas comerciales —actualmente en desarrollo y en planificación— acciones de sensibilización e identificación respecto de las demandas diferenciadas de género sobre servicios de cuidado, movilidad y acceso al empleo.
- Incorporar en propuestas y proyectos urbanos los requerimientos de las organizaciones de mujeres para prevenir y evitar situaciones de inseguridad y peligro (por ejemplo, mejoramiento de espacios públicos barriales). La inseguridad ante la violencia y los efectos de los eventos naturales o las intervenciones urbanas sobre el medio ambiente son dos de los principales problemas de las ciudades, que tienen consecuencias específicas en la vida de las mujeres. Estas preocupaciones están presentes en la comuna de Santiago, en especial el tema de la seguridad.

F. Oportunidades y desafíos

La puesta en práctica de las propuestas señaladas en la sección E encuentra en la comuna de Santiago oportunidades y desafíos.

Por ser la comuna capital del país, encontrarse en el centro de la ciudad y contar con una importante provisión de servicios e infraestructura urbana, Santiago presenta condiciones favorables para dar una respuesta de calidad a los requerimientos de servicios de sus habitantes. Por su parte, la Ilustre Municipalidad de Santiago, por su jerarquía e importancia simbólica, constituye un referente político en el país. Por lo tanto, progresar en la implementación de propuestas para alcanzar una mayor igualdad de género es una oportunidad para contribuir al desarrollo de políticas en este sentido.

Las líneas de trabajo y los programas impulsados por la Municipalidad que apuestan a una planificación y a un urbanismo más inclusivo, y que reconocen la heterogeneidad territorial y poblacional, permitirían identificar discriminaciones y elaborar propuestas que ayuden a disminuir las desigualdades de género existentes en la comuna. En este sentido, establecer en la institución municipal procedimientos de planificación, gestión y evaluación con perspectiva de género es una oportunidad para progresar en la innovación de políticas, mecanismos y funcionamiento de la estructura institucional, así como para avanzar en la implementación de programas orientados a incidir en una mayor igualdad de género y, por lo tanto, en un incremento de la calidad de los servicios otorgados a la población en su conjunto.

Para ello, es necesario incrementar los niveles de coordinación y articulación entre las diversas oficinas municipales vinculadas al cuidado y a la promoción de la autonomía económica de las mujeres, y de estas oficinas con organismos del gobierno metropolitano y nacional y con otras organizaciones locales. Esto haría más fácil sistematizar, analizar y plantear nuevas propuestas que contribuyan a dar una respuesta integral a los requerimientos de la comuna en la materia.

Abordar la planificación de los servicios de cuidado desde un enfoque que distinga las necesidades y demandas específicas de las mujeres para aumentar su autonomía económica es una oportunidad para profundizar en una visión territorial que incluye identificar prioridades de localización y de organización del tiempo de atención de estos servicios. Junto con ello, se hace necesario ampliar la cobertura y calidad de los servicios de cuidado existentes en la comuna y desarrollar nuevos servicios destinados a la atención de grupos prioritarios, siempre en el marco de una mayor inclusión social y una mayor equidad en la comuna (Tohá, 2014).

Todo lo relacionado con las oportunidades para el desarrollo de la autonomía económica de las mujeres y los sistemas de cuidado de la población dependiente implica ciertos desafíos que es necesario considerar. Por ejemplo, en el proceso de consolidación de una política nacional de cuidado, un desafío central es avanzar en propuestas de descentralización que incorporen al debate el nivel regional y municipal, y fortalezcan la interacción y articulación entre los diversos organismos vinculados al cuidado en el ámbito local.

Por otra parte, una política destinada a la población dependiente no consiste solo en ofrecer una provisión de servicios que responda a la demanda de cuidados, sino que también implica un cambio de paradigma cultural que apunte a la corresponsabilidad del cuidado de esta población. Institucionalizar y transversalizar una perspectiva de género en la formulación e implementación de políticas y programas de cuidado en el ámbito municipal es un reto que implica establecer la instancia a cargo de esas tareas en un nivel de jerarquía que cuente con la autoridad necesaria para negociar planes y presupuestos.

La oferta de sistemas de cuidado debe considerar especialmente a quienes disponen de menos recursos para acceder a los servicios pagos y a quienes presentan más dificultades para contar con redes familiares de apoyo, dos situaciones que ahondan las desigualdades de género. En este aspecto, se debe considerar el ajuste de horarios de los servicios de cuidado a las necesidades de las personas a cargo de población dependiente para contribuir a una mejor distribución de su uso del tiempo.

Por último, aunque no menos importante, es indispensable implantar sistemas de regulación y supervisión de las prestaciones de cuidado para elevar la calidad de los servicios y establecer estándares mínimos para ellos. Esto no puede dejar de lado los máximos esfuerzos por mejorar la calidad del empleo y los ingresos de las personas que trabajan en este ámbito.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá/AECID (Alcaldía Mayor de Bogotá/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2011), *Una ciudad al alcance de las mujeres. Herramientas para incorporar el género en el ordenamiento territorial. El caso de Bogotá*, Bogotá, septiembre.
- Arnold-Cathalifaud, M. (2006), "La nueva revolución demográfica: los desafíos de la cuarta edad", Santiago, Universidad de Chile, 19 de junio [en línea] <http://www.uchile.cl/noticias/21290/la-nueva-revolucion-demografica-los-desafios-de-la-cuarta-edad>.
- Batthyány, K. (2015), "Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales", *serie Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Batthyány, K. y S. Montaña (coords.) (2012), "Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- Flores, X. (2015), "Ficha de Protección Social vs. Registro Social de Hogares", *La Tercera*, Santiago, 9 de noviembre [en línea] <http://www.latercera.com/voces/ficha-de-proteccion-social-vs-registro-social-de-hogares>.
- Hofbauer, H. y otros (2006), *Presupuestos sensibles al género. Conceptos y elementos básicos. Guía para la formulación de presupuestos públicos con enfoque de género, en el sector salud*, Ciudad de México, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- IMS (Ilustre Municipalidad de Santiago) (2015), *Santiago, lugar de encuentro. Transformaciones y propuestas*, C. Arriagada y J. Cortínez (eds.), Santiago, abril [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/OP-Santiago-Lugar-de-Encuentro-OK.pdf>.
- ____ (2014a), "Estudio de Red de Educación Preescolar en la comuna de Santiago. Informe etapa 1 fases 1 y 2. Corregido. Caracterización de la oferta y demanda actual de educación preescolar", Santiago, mayo [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/Informe-1-Red-Preescolar-Comuna-de-Santiago.pdf>.
- ____ (2014b), "Estudio de Red de Educación Preescolar en la comuna de Santiago. Informe etapa 3 fase 4. Corregido. Análisis de brechas y propuestas de desarrollo", Santiago, agosto [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/Informe-3-Red-Preescolar-Comuna-de-Santiago.pdf>.
- ____ (2014c), "PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal de Santiago 2014-2020", Santiago [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/PLADECO-2014-2020.pdf>.
- ____ (2014d), "Antecedentes comunales de Santiago", Santiago, febrero [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2015/03/OP-Antecedentes-Comunales-Santiago-2014.pdf>.
- ____ (2014e), "Agrupaciones vecinales", Santiago [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/?p=95>.

- ____(2014f), “Comuna de Stgo. Encuesta diagnóstico comunal 2014”, Santiago [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/INFOGRAFIA-AGRUPACIONES-VECINALES-23-DE-MARZO-DE-2015.pdf>.
- ____(2013), “Santiago: lugar de encuentro”, Santiago [en línea] http://www.munistgo.info/Cuenta_Publica_2013.pdf.
- IMS/PUC (Ilustre Municipalidad de Santiago/Pontificia Universidad Católica de Chile) (2014), “Encuesta de Percepción Comunal 2014. Parte II: resultados residentes”, Santiago [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2015/03/PARTE-II-RESULTADOS-ENCUESTA-2014-MUESTRA-RESIDENTES.pdf>.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2016), “Jefatura de hogar: usos del concepto, historia, críticas y expresión en los indicadores”, Santiago [en línea] http://historico.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/jefatura_hogar.pdf.
- ____(2015), *Mujeres en Chile y mercado del trabajo: participación laboral femenina y brechas salariales*, Santiago, enero [en línea] http://historico.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_sociales_culturales/genero/pdf/participacion_laboral_femenina_2015.pdf.
- ____(2014), “Auditoría técnica a la base de datos del levantamiento censal año 2012”, Santiago, septiembre [en línea] <http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140923/asocfile/20140923110646/auditoria.pdf>.
- ____(2012), *Censo 2012: Resultados XVIII Censo de Población*, Santiago [en línea] https://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20130425/asocfile/20130425190105/resultados_censo_2012_poblacion_vivienda_tomosiyii.pdf.
- ____(2009), “Encuesta exploratoria de uso del tiempo en el Gran Santiago: ¿Cómo distribuyen el tiempo hombres y mujeres?”, *Enfoque estadístico*, Santiago, mayo [en línea] http://historico.ine.cl/enut/files/enfoque_eut_pag.pdf.
- Martínez, C. y M. Peticará (2014), “Evaluación de impacto del Programa 4 a 7: efecto en la participación laboral femenina”, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), septiembre [en línea] http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE_SM/Mercado_de_Trabajo_y_Previson/EVALUACION_DE_IMPACTO_DEL_PROGRAMA_4_a_7.pdf.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social) (2015), “Situación del empleo y la desocupación en la Región Metropolitana de Santiago. Trimestre móvil enero-marzo 2015 (resultados Nueva Encuesta Nacional de Empleo - INE)”, Santiago, abril [en línea] <https://www.gobiernosantiago.cl/wp-content/uploads/2015/05/INFORME-EMPLEO-ENERO-MARZO-2015.pdf>.
- ____(2010), “Ley núm. 20.422: establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad”, Santiago, febrero [en línea] <http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20422>.
- MINSAL (Ministerio de Salud) (2014), “Orientación técnica: Programa de Atención Domiciliaria a Personas con Dependencia Severa”, Santiago [en línea] <http://www.enfermeriaaps.com/portal/orientacion-tecnica-programa-de-atencion-domiciliaria-a-personas-con-dependencia-severa-minsal-chile-2014>.
- ____(2008), *Programa de Resolutividad en Atención Primaria. Año 2008*, Santiago.
- MINSEGPRES (Ministerio Secretaría General de la Presidencia) (2002), “Ley núm. 19.828: crea el Servicio Nacional del Adulto Mayor”, Santiago, septiembre [en línea] <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=202950&>.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006), *Reflexiones: desarrollo local con equidad de género*, San Salvador.
- RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural) (2014), “Estudio y diagnóstico del colectivo de migrantes residentes en la comuna de Santiago. Informe ejecutivo final”, Santiago, septiembre [en línea] <http://www.observatoriosantiago.cl/wp-content/uploads/2014/09/OP-ESTUDIO-DIAGNOSTICO-COLECTIVO-MIGRANTES.pdf>.
- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SENADIS (Servicio Nacional de la Discapacidad) (2014), *Cuenta Pública Participativa 2014*, Santiago.
- SENAMA (Servicio Nacional del Adulto Mayor) (2014a), “Guía de operaciones. Programa Cuidados Domiciliarios”, Santiago [en línea] http://www.senama.cl/filesapp/GUIA_CUIDADOS_DOMICILIARIOS.pdf.
- (2014b), “Guía de operaciones. Centros Diurnos”, Santiago [en línea] http://www.senama.cl/filesapp/GUIA_PROGRAMA_CENTROS_DIURNOS.pdf.
- Tohá, C. (2014), “Cuenta Pública de Gestión 2014”, Santiago, Ilustre Municipalidad de Santiago (IMS) [en línea] http://www.munistgo.info/Cuenta_PublicaGestion2014_small.pdf.
- Villalba, G. (2006), “Fragmentos de ciudad: el cité”, *Plataforma Urbana*, Santiago, 22 de septiembre [en línea] <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/09/22/fragmentos-de-ciudad-el-cite>.

Capítulo IX

¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia

Marisol Dalmazzo Peillard¹

Introducción

El presente capítulo tiene por objeto exponer, para la ciudad de Bogotá, propuestas basadas en la economía feminista y en las políticas que se desprenden de la Ley núm. 1.413 (Congreso de la República de Colombia, 2010), que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales, en apoyo a la autonomía económica de las mujeres y la igualdad de género². El contenido de la mencionada ley comprende el análisis del enfoque e implementación de las políticas de cuidado y laborales, y de la localización territorial y cobertura de los servicios de cuidado de la ciudad, así como la respuesta que el desarrollo urbano de Bogotá está dando, en materia de vivienda, movilidad, espacio público, servicios y equipamientos sociales, a las necesidades de cuidado de las personas dependientes.

La creciente incorporación de las mujeres de Colombia al mercado laboral, sin resolver la distribución de las tareas domésticas y de cuidado, les exige compatibilizar la vida familiar con la vida laboral. Para ellas, esto supone dobles jornadas de trabajo y una organización del tiempo diferente de la de los hombres, y las ubica en una situación social de inequidad y

¹ Directora de la Fundación AVP para el Desarrollo Social (Colombia) e Integrante de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

² Véase Sáez (2015).

mayor pobreza de recursos económicos, tiempo y oportunidades. Esta realidad se agrava en la ciudad de Bogotá en el caso de los hogares a cargo de mujeres (39%), que se han incrementado en la última década. Hay que considerar, además, que un 36,4% de estas mujeres tienen a su cuidado personas dependientes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014).

La división sexual del trabajo, que establece roles diferenciados para hombres y mujeres en el ámbito público y privado, es el punto de partida para interpretar estas desigualdades. No obstante, las transformaciones que se producen a partir de la participación de las mujeres en la esfera pública están cuestionando sus bases y exigen un cambio de este paradigma, que solo valora el trabajo considerado productivo, sin reconocer, ni valorar como tal, el trabajo doméstico y de cuidado que realizan cotidianamente las mujeres. En este mismo marco se cuestiona el desarrollo de las ciudades, en tanto aún responde a la división de roles, en la medida en que, en muchos casos, separa la residencia de los servicios de apoyo y de cuidado, de los cuales las mujeres son las principales usuarias. Esto hace que las mujeres deban asumir costos económicos, de tiempo, de desplazamiento y de salud.

La actual planificación de las ciudades, realizada desde una mirada androcéntrica, no logra ser representativa de la totalidad de la población. En consecuencia, se producen efectos negativos y exclusiones respecto de importantes sectores poblacionales al no considerar la diversidad social diferenciada (por sexo, edad, etnias y culturas) y no tener lo suficientemente en cuenta las transformaciones sociales y económicas ocurridas en las últimas décadas. Entre otros factores, las distancias entre la vivienda, los puestos de trabajo y los equipamientos de educación, salud y cuidado de personas dependientes, y el diseño lineal de la movilidad inciden en las decisiones personales de las mujeres, en relación con las opciones laborales de tiempo parcial —y, por lo tanto, menos remuneradas—, y en las oportunidades de desarrollo personal y de recreación (véase Jirón, Lange y Bertrand, 2010; Falú, 2002; Dalmazzo y Rainero, 2012; Sánchez de Madariaga, 2004; Segovia, 2009)³. Otro factor a tener en cuenta en la planificación urbana es la violencia hacia la mujer por el solo hecho de ser mujer, que se ejerce en los espacios públicos, el transporte y el hogar, y se constituye en una limitante para su autonomía porque genera temor y una percepción de inseguridad en la ciudad⁴.

Incidir en la generación de cambios en lo que respecta a la división sexual del trabajo no será posible si no se transforman los paradigmas culturales descritos y un sistema cuyos valores son predominantemente

³ El diseño de la movilidad y sus usos modales responden principalmente a la concepción masculina del uso de la ciudad “trabajo-hogar-trabajo” y no consideran las necesidades de las mujeres en relación con el encadenamiento de los viajes que deben realizar entre la vivienda y los servicios de cuidado y de salud, comerciales y demás.

⁴ *Ibíd.*

monetarios, en tanto no reconoce el verdadero aporte de las mujeres a la sociedad. Se requiere, por tanto, fortalecer la autonomía económica de las mujeres y su participación laboral para mejorar la productividad sistémica, compartiendo el poder entre hombres y mujeres, más allá de la conciliación entre la vida laboral y familiar (López y otros, 2015). Asimismo, también es necesario incorporar el enfoque de género en la planificación del territorio, asumiendo la responsabilidad social del cuidado en las políticas de vivienda, movilidad, espacio público y equipamientos.

A. Bogotá, Distrito Capital

La ciudad de Bogotá es el principal mercado de Colombia y de la región andina, y tiene el PIB y el ingreso per cápita más altos del país. Cuenta con el mayor número de universidades y centros de investigación y una gran oferta cultural. Es el epicentro en el que, debido a las migraciones internas, confluyen personas de diferentes regiones y culturas del país. Durante las últimas décadas ha acogido el desplazamiento forzado generado por el conflicto armado que sufrió Colombia por más de 50 años, lo que ha aumentado considerablemente su población. Desde su fundación ha sido un espacio de mezcla racial, multicultural y diversa.

Bogotá está dividida administrativamente en 20 localidades y tiene un área de 158.750 hectáreas, de las cuales 121.474 hectáreas (76%) son rurales. La localidad de Sumapaz representa el 64% de las áreas rurales de la ciudad (Bogotá Cómo Vamos, 2017).

1. Población

La población de Bogotá es de 7.862.243 habitantes (DANE, 2015a). En el período 2014-2015, el crecimiento exponencial fue del 0,86%, con una inmigración diaria de 192 personas a la ciudad. Mientras la población de Colombia se ha triplicado en 50 años (1966-2016), la población de la ciudad de Bogotá se ha quintuplicado en el mismo período. La capital ha pasado de albergar el 10% de la población nacional a acoger a más del 16% de la población en el mismo período.

Para 2050, la tasa de crecimiento poblacional será negativa para los grupos de 0 a 14 años y de 15 a 59 años, y positiva solo para la población de 60 años o más (0,9%). Se espera que a partir de 2040 el tamaño absoluto de la población de 60 años o más supere al de la población menor de 15 años. Esta situación muestra una transformación demográfica hacia una sociedad en proceso de envejecimiento, que acaba con la sociedad juvenil que caracterizaba al país y plantea un serio reto a las políticas públicas vinculadas al cuidado y a la autonomía de las mujeres.

2. Tasa de dependencia

La tasa de dependencia general a 2011 era del 53,6%, en tanto que la tasa de dependencia infantil ascendía al 38,4%. Esta última da cuenta de una disminución de 6,2 puntos porcentuales entre 2000 y 2011, en tanto la dependencia por envejecimiento creció 3,8 puntos. (véase el cuadro IX.1).

Cuadro IX.1
Bogotá: tasa de dependencia, 1985, 2000, 2007, 2011 y 2020
(En porcentajes)

Tasa de dependencia	1985	2000	2007	2011	2020
Tasa de dependencia	70,40	56,00	62,83	53,60	56,50
Tasa de dependencia infantil	59,50	44,60	49,43	38,40	35,20
Tasa de dependencia por envejecimiento	10,90	11,40	13,40	15,20	21,30

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad de 0 hasta 80 y más años (2005-2020)", Proyecciones de Población, 2015 [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.

Ciudad Bolívar, Usme, Bosa y San Cristóbal son barrios periféricos, donde se asienta la población migrante y de menores ingresos, y se destacan por ser localidades con una mayor relación de dependencia de menores de 15 años. Los barrios céntricos más consolidados, como Barrios Unidos, La Candelaria, Teusaquillo y Chapinero, tienen una mayor dependencia de adultos mayores.

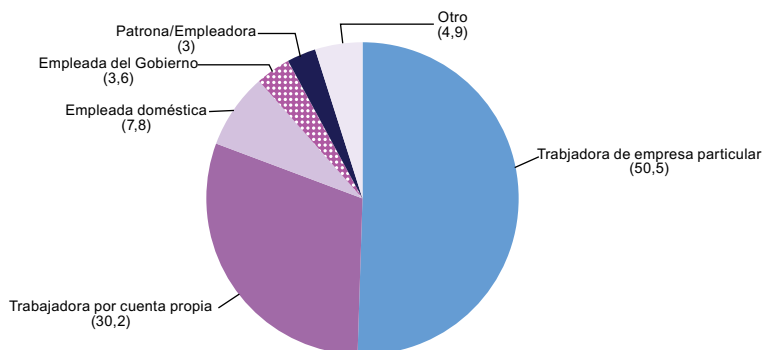
B. Autonomía económica de las mujeres: principales indicadores

Las principales actividades económicas generadoras de empleo en Bogotá son: comercio (28,29%), servicios (22,69%), industria (15,38%) y actividades inmobiliarias (14,93%). A estas les siguen las actividades de transporte y comunicaciones (9%) y la construcción (5,69%).

El principal sector de ocupación laboral de la mujer en Bogotá en 2015 fue el de servicios sociales, comunales y personales, que, con una cifra similar a la de 2014, empleó a 649.736 mujeres (véase el gráfico IX.1) (DANE, 2015a).

Pese al creciente ingreso de las mujeres al mercado laboral de Bogotá, su tasa de participación (65,5%) continúa siendo menor que la de los hombres (78,30%) (12,8 puntos porcentuales de diferencia). A su vez, la tasa de desocupación femenina (10,2%) es más alta que la masculina (7,4%) (diferencia de 2,8 puntos porcentuales). Los ingresos de las mujeres en la ciudad equivalen al 76% de los ingresos masculinos, y la mayoría de ellas, además, se desempeñan en ocupaciones de menor cualificación y de mayor precariedad laboral (DANE, 2015a).

Gráfico IX.1
Bogotá: participación de las mujeres ocupadas, según categoría ocupacional, 2015
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Observatorio de Desarrollo Económico y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)”, 2015.

Cuadro IX.2
Bogotá: población residente, fuerza laboral, tasa global de participación y desempleo, por sexo, 2015
 (En números enteros y porcentajes)

Año 2015	Total	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
Población	7 862 242	4 064 779	51,70	3 797 463	48,30
Fuerza laboral	6 421 430	3 360 675	82,68	3 060 755	80,60
Tasa global de participación	4 597 813	2 201 242	65,50	2 396 571	78,30
Desempleo	636 498	410 002	10,20	226 496	7,40

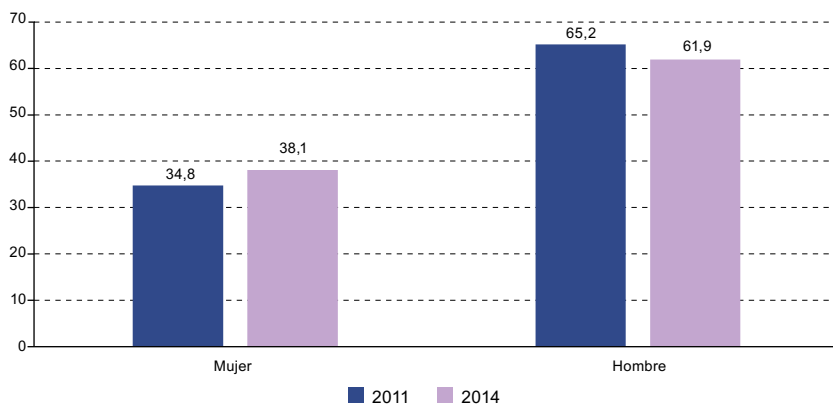
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Observatorio de Desarrollo Económico y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)”, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2015. [UGE: la cifra en amarillo es la correcta, en el Excel está con decimales]

Un 36,4% de los hogares están a cargo de mujeres con hijos dependientes (DANE, 2015a) y estas son las que menos capacidad de pago tienen en la capital (Secretaría Distrital de Planeación, 2016a) (véase el gráfico IX.2).

En 2014, el 20,95% de las mujeres no tuvieron capacidad de pago, en contraposición con un 19,3% de los hombres (Secretaría Distrital de Planeación, 2016a) (véase el gráfico IX.3).

En Bogotá, las mujeres invierten, en conjunto, 14,61 horas diarias en el trabajo, un 16% más que los hombres, quienes dedican un promedio de 12,27 horas al día al trabajo en general, comprendido y no comprendido en el sistema de cuentas nacionales (véanse el gráfico IX.4 y el cuadro IX.3). Por otra parte, las mujeres invierten un 60,83% más de tiempo que los hombres en las labores de cuidado (DANE, 2014b).

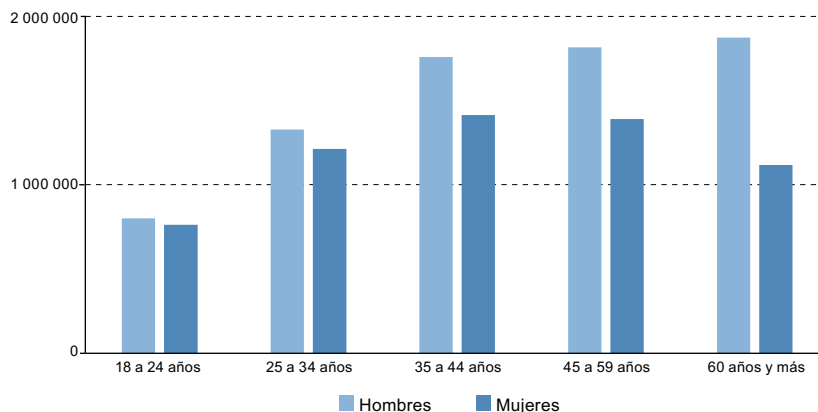
Gráfico IX.2
Bogotá: jefatura de hogar, por sexo, 2011-2014^a
 (En porcentajes)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Encuesta Multipropósito 2014”, *Boletín*, N° 65, Bogotá, 2014, pág. 64.

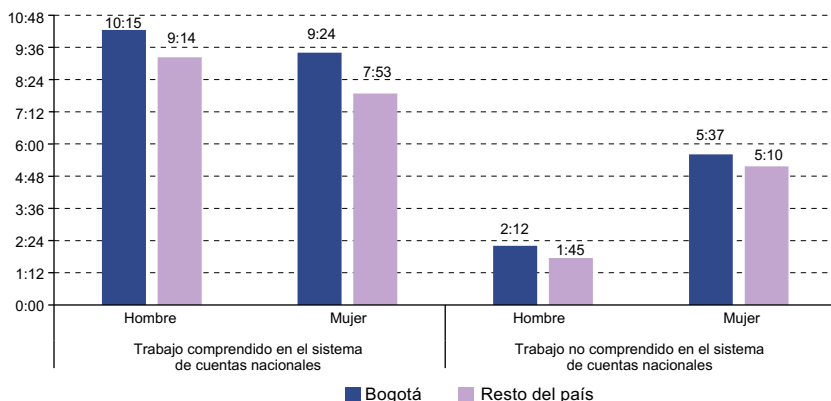
^a A los efectos de la Ley núm. 1.232 de 2008 (Congreso de la República de Colombia, 2008b), la Jefatura Femenina de Hogar, “es una categoría social de los hogares, derivada de los cambios sociodemográficos, económicos, culturales y de las relaciones de género que se han producido en la estructura familiar, en las subjetividades, representaciones e identidades de las mujeres que redefinen su posición y condición en los procesos de reproducción y producción social, que es objeto de políticas públicas en las que participan instituciones estatales, privadas y sectores de la sociedad civil. En concordancia con lo anterior, es Mujer Cabeza de Familia, quien, siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”. Véase más información en Velásquez (2015).

Gráfico IX.3
Bogotá: salario promedio recibido el mes pasado por personas de 18 años o más, con contrato, según sexo y grupos de edad, 2014
 (En pesos)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Encuesta Multipropósito 2014”, *Boletín*, N° 65, Bogotá, 2014.

Gráfico IX.4
Bogotá y resto del país-cabecera: tiempo comprendido en el sistema de cuentas nacionales y trabajo no comprendido en el sistema de cuentas nacionales, por sexo, 2012-2013
(En horas diarias)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)”, 2014 [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>.

Cuadro IX.3
Bogotá y resto del país: carga global de trabajo comprendido y no comprendido en el sistema de cuentas nacionales (SCN), según sexo y tipo de día, 2012-2013
(En horas diarias)

Bogotá-resto del país/Tipo de día	Tiempo promedio total (carga global de trabajo)			Tiempo promedio en trabajo comprendido en el sistema de cuentas nacionales			Tiempo promedio en trabajo no comprendido en el sistema de cuentas nacionales		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm	hh:mm
Día promedio	13:35	12:28	15:01	9:53	10:15	9:24	3:42	2:12	5:37
Bogotá									
Día hábil	13:41	12:36	15:02	10:02	10:27	9:31	3:39	2:09	5:31
Día no hábil	13:08	11:56	14:55	9:15	9:30	8:53	3:53	2:26	6:02
Resto del país									
Día promedio	10:39	10:04	11:50	6:49	8:11	4:00	3:51	1:53	7:50
Día hábil	10:53	10:21	12:01	7:09	8:32	4:13	3:44	1:50	7:48
Día no hábil	10:01	9:17	11:24	5:54	7:14	3:29	4:07	2:03	7:55

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo General de Colombia y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)”, 2014 [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>.

C. Impacto de las políticas urbanas en las desigualdades de género

Con la integración de la perspectiva de género al análisis de las ciudades se ha buscado consolidar el desarrollo de nuevos conceptos y propuestas, tales como la ciudad de proximidad, la nueva vida cotidiana o las infraestructuras para la vida cotidiana (Sánchez de Madariaga, 2004). Estas propuestas fomentan la conformación de ciudades orientadas a facilitar el acceso a los servicios y, por ende, el cuidado de las personas, y contribuyen a pensar de qué manera la acción pública urbanística, en todos sus niveles y escalas, puede reducir los problemas que la estructura actual de las ciudades genera en la vida cotidiana de las personas y en particular de las mujeres (Dalmazzo y Rainero, 2012).

Como se ha señalado en capítulos anteriores, la vida cotidiana de las personas que habitan las ciudades depende mucho de la organización del territorio, expresada en las oportunidades y las posibilidades de accesibilidad a las fuentes de empleo, los servicios y la movilidad. En el caso de las mujeres, la articulación de los tiempos domésticos familiares y dedicados al cuidado de personas dependientes con las oportunidades de trabajos remunerados y de desarrollo personal está íntimamente ligada a la localización y calidad de la vivienda, la disponibilidad de servicios públicos, la oferta de servicios sociales y de cuidado y la accesibilidad a dichos servicios, las distancias, los medios y tiempos de traslado, los costos de desplazamiento y la seguridad del espacio público. Por esta razón, es necesario analizar la planificación y las políticas urbanas desde dichas variables, teniendo en cuenta las limitaciones o facilidades que aportan al quehacer diario de las mujeres, a su autonomía, a la igualdad de oportunidades y a la corresponsabilidad en el cuidado de personas dependientes.

1. Igualdad de género y cuidado en la planificación urbana de Bogotá

El proceso de planificación territorial se inicia en Colombia con la aprobación de la Ley núm. 388 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997), que se propone definir un modelo territorial sostenido y congruente para el desarrollo urbano de las ciudades (Caicedo, 2007), con base en una planificación de largo plazo a ejecutarse mediante planes de desarrollo gubernamentales por un período de 12 años.

En este marco, Bogotá cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente desde 2004 (Decreto núm. 190 de 2004) (Bogotá D.C., 2004). A partir de 2009, la Alcaldía Mayor de Bogotá, basada en los postulados de la Política Pública de Mujer y Géneros (2004) y el Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (PIOEG) en el Distrito Capital

2004-2016, impulsa un proceso participativo y técnico para incorporar el género en las revisiones posteriores al primer Plan de Ordenamiento Territorial, en 2009 y 2013⁵.

A 12 años de la aprobación del primer Plan de Ordenamiento Territorial, el actual gobierno de la ciudad (2016-2020) ha planteado su modificación, con lo que se abre una nueva oportunidad de incorporación del enfoque de género en su formulación, especialmente en lo referido a la respuesta de la ciudad a la responsabilidad social de la economía del cuidado. Este proceso está siendo concertado en talleres y reuniones de trabajo entre el Consejo Consultivo de Mujeres (Régimen Legal de Bogotá D.C., 2007c y 2014)⁶, la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Planeación⁷.

2. Segregación urbana

A partir del año 2000 se han logrado varios avances en el desarrollo urbano de la ciudad, entre los que se destacan: la recuperación de espacio público y andenes, la ampliación de la oferta educativa y cultural, la creación del sistema de movilidad Transmilenio (aunque hoy está saturado y en expansión) y el sistema integrado de transporte público (SITP) (actualmente con baja implementación), la disminución de la inseguridad, la defensa del recurso ambiental y la vinculación del territorio rural a la planificación de la ciudad.

Pese a estas transformaciones positivas, Bogotá se caracteriza por ser una ciudad con una alta segregación social y espacial (Secretaría Distrital de Planeación, 2013). Entre otros factores, esto se debe a las políticas urbanas de hábitat y transporte, que se expresan en el precio y la disponibilidad del suelo y de la vivienda. Esto se traduce en la localización de las viviendas de los estratos sociales más pobres en los suelos periféricos de menor costo, alejados de los servicios y de las fuentes de empleo. Esta situación de segregación se manifiesta, por ejemplo, en las dificultades de acceso a los equipamientos y a los servicios sociales de salud, educación y cuidado, y en los problemas de inseguridad y falta de un medio ambiente sano en sectores de bajos ingresos.

⁵ Dicho propósito no se logra concretar debido a que las modificaciones a los planes de ordenamiento territorial presentadas por los gobiernos distritales (2008-2011 y 2012-2015) fueron rechazadas por el Concejo de Bogotá a causa de desacuerdos políticos.

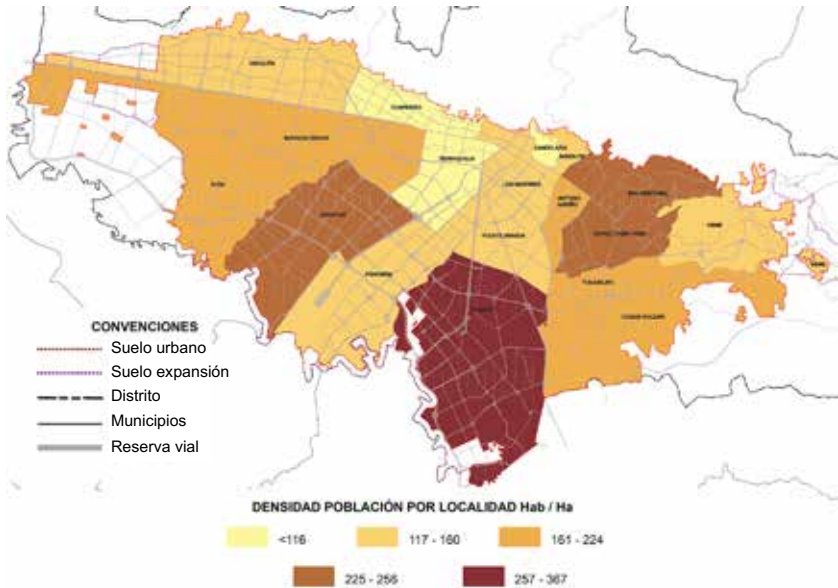
⁶ El Consejo Consultivo de Mujeres, que fue creado en 2007 mediante el Decreto Distrital núm. 403 de 2007 y actualizado en 2014 mediante el Decreto Distrital núm. 224 de 2014, es uno de los espacios que busca incentivar y garantizar la participación y representación de las mujeres en el Distrito Capital.

⁷ El Decreto núm. 546 (Régimen Legal de Bogotá D.C., 2007b) reglamentó la Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito Capital, que recomendó a las entidades distritales la aplicación del enfoque diferencial en todo el ciclo de políticas públicas, a partir de las categorías de análisis de género, orientación sexual e identidad de género, grupo etario, pertenencia étnica, discapacidad y víctimas del conflicto armado. Existen dos estrategias concretas —la Estrategia de Transversalización de Género y las acciones afirmativas— para la aplicación de un enfoque diferencial con el que se busca garantizar los derechos de los grupos históricamente discriminados.

Todo esto implica que las mujeres deban realizar esfuerzos económicos y gastos de tiempo de desplazamiento adicionales, en función del desarrollo de tareas productivas y reproductivas o de cuidado.

La mayor segregación residencial socioeconómica (SRS) en 2014 se presentó en las localidades de Usme, Bosa, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Rafael Uribe Uribe (Secretaría Distrital de Planeación, 2016a). Estas son las localidades más pobres y distantes del centro de la ciudad, y donde reside un mayor porcentaje de mujeres⁸. En el mapa IX.1 se pueden apreciar las zonas de Bogotá con mayor densidad poblacional.

Mapa IX.1
Bogotá: densidad poblacional, por localización urbana, 2016
(En habitantes por hectárea)

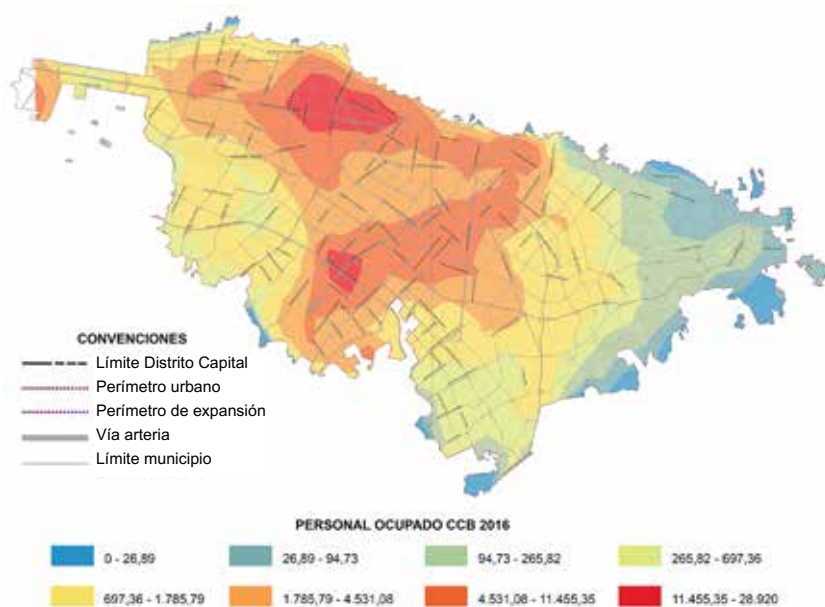


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información cartográfica y estadística de la Secretaría Distrital de Planeación, 2016.

En el mapa IX.2 se muestra la ubicación de las fuentes de empleo, que generan los principales desplazamientos de la población en la ciudad.

⁸ Estos resultados se dan a partir del cálculo del Índice de Segregación Residencial Socioeconómica, que analiza la segregación desde un punto de vista socioeconómico y se construye sobre la base de variables como el nivel de recursos económicos que abarca el pago de seguridad social, el ingreso por unidad de gasto, el pago de los servicios de acueducto y energía, la edad del jefe de hogar, el gasto total del hogar, el ingreso per cápita del hogar, el valor del metro cuadrado construido y del terreno, y el gasto en educación.

Mapa IX.2
Bogotá: localización de las áreas de oferta de empleo, 2016
(En número de personas)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la Secretaría Distrital de Planeación y la Cámara de Comercio de Bogotá, 2016.

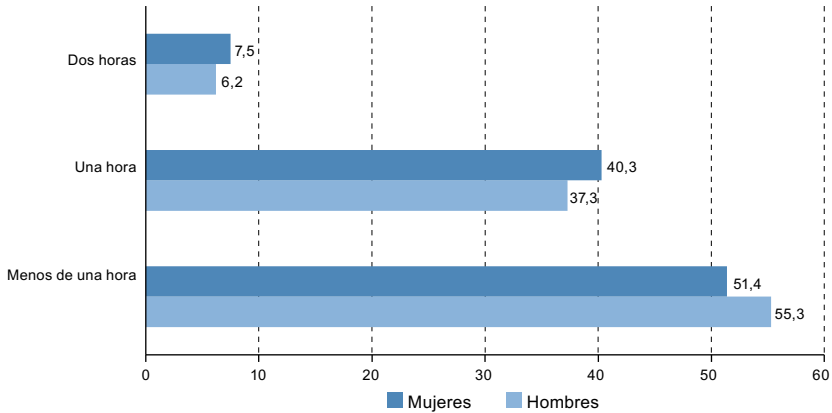
3. Movilidad y transporte

Como se indica en diversos estudios, la movilidad, entendida como la capacidad de desplazarse por la ciudad y acceder a bienes y servicios, afecta de forma diferente a hombres y mujeres.

En Bogotá, según la Encuesta Multipropósito (DANE, 2014a), las mujeres demoran más que los hombres en llegar a su trabajo. Hay un mayor porcentaje de mujeres (7,5%) que de hombres (6,2%) que tardan más de dos horas en sus desplazamientos (véase el gráfico IX.5). En tanto, mientras que un gran porcentaje de mujeres tarda de una a dos horas en sus trayectos, el porcentaje de hombres es menor (diferencia de 3 puntos porcentuales). La mayoría de los hombres tardan menos de una hora para llegar a su trabajo, mientras que entre las mujeres el porcentaje es mayor (diferencia de 3,9 puntos porcentuales).

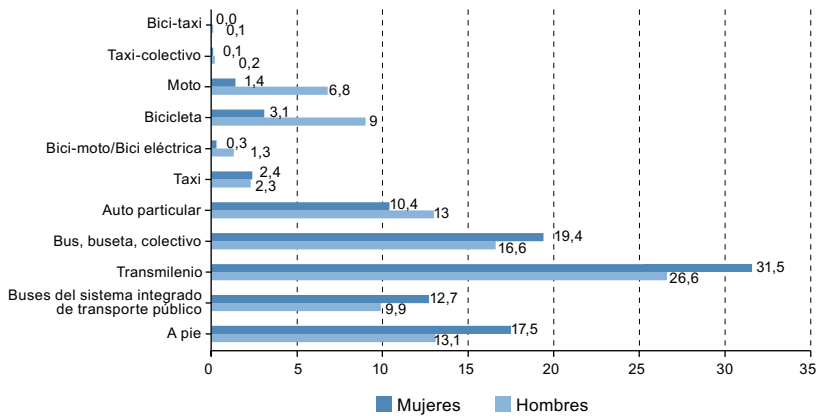
El uso de los distintos modos de transporte, a su vez, es diferente según el sexo. El 63,9% de las mujeres se movilizan en transporte público colectivo y el 17,5% se traslada a pie (véase el gráfico IX.6). Solo el 10,4% de las mujeres se moviliza en vehículo particular, frente al 13,0% de los hombres (Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, 2015).

Gráfico IX.5
Bogotá: tiempo que demoran los desplazamientos al trabajo, según sexo, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Encuesta Multipropósito 2014”, *Boletín*, N° 65, Bogotá, 2014.

Gráfico IX.6
Bogotá: distribución de la población según cómo se moviliza principalmente, por sexo, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD), “Encuesta 2015”, 2015 [en línea] <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/observatorio-de-culturas/encuesta-2015>.

Las mujeres conforman la mayor parte de la población en las localidades de la periferia de Bogotá (como Usme, Bosa, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Suba y Usaquén), y son precisamente las mujeres de estas localidades las que más demoran en llegar al trabajo (una hora o más)

(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016b). A esta situación se agrega que el 62% de las víctimas de violencia en el transporte público colectivo son mujeres y el 63% de estos ataques ocurren en el transporte público masivo (Bogotá Cómo Vamos, 2016a)⁹.

Como se ha señalado, la ciudad de Bogotá cuenta con un sistema integrado de transporte cuyo eje central es el sistema Transmilenio. Actualmente se está estructurando la construcción de una primera línea de un Metro aéreo y el sistema Cable aéreo en la localidad de Ciudad Bolívar, una de las más segregadas de la ciudad. Asimismo, se están ampliando las opciones de usos modales, como las ciclovías y las rutas peatonales. Cabe destacar que en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016c) se proponen programas de movilidad orientados a reducir los tiempos de desplazamiento de la población desde los barrios más apartados hacia los centros de oferta de empleo y servicios.

Para reducir los tiempos de desplazamiento y mejorar la calidad de la movilidad se requiere de una combinación de estrategias y medidas relacionadas con la localización de las zonas de vivienda social y la proximidad de los servicios, de las principales fuentes de empleo y de la concentración de oferta educativa. Además, es necesario mejorar la accesibilidad de las mujeres a rutas barriales, contar con distintos usos modales y seguridad en el espacio público y el transporte.

4. Equipamientos sociales y de cuidado

La localización de servicios de proximidad en el territorio, distribuidos de acuerdo con la demanda, es una de las apuestas que forman parte de los nuevos enfoques en la planificación urbana orientada a la vida cotidiana, que se ha venido debatiendo por parte de organizaciones de mujeres y de expertas en temas urbanos. Desde esta visión, la dotación de servicios y equipamientos de cuidado de personas dependientes, accesibles y cercanos a la vivienda o a las terminales y paradas de transporte público, es uno de los retos más relevantes para contribuir a la autonomía económica de las mujeres en las ciudades.

En Bogotá, los diagnósticos indican que los equipamientos sociales de cuidado en la primera infancia presentan una serie de problemas, como el déficit de cobertura y de personal capacitado, y los horarios de los servicios de cuidado de menores, que no coinciden con los tiempos laborales de las madres, los padres u otros adultos responsables. También se destaca la falta de un sistema de información sobre la cobertura y calidad de los servicios privados, que se estima que representan el 70% de la oferta (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016c).

⁹ Al respecto, la Secretaría Distrital de Movilidad ha puesto en marcha un sistema de información sobre la demanda y el uso del transporte en la ciudad a través de la Encuesta de Movilidad que se realiza cada cinco años. En las últimas ediciones del sondeo se han incluido preguntas sobre origen y destino, motivos de los viajes y violencias en el transporte diferenciadas por sexo.

Respecto de la dotación, las localidades más deficitarias en equipamientos por cada 100.000 habitantes son Kennedy, Bosa y Tunjuelito. Existe una notoria desigualdad en el acceso a equipamientos entre las localidades de la periferia y las localidades centrales de la ciudad.

Entre los proyectos estratégicos del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 se plantea el diseño e implementación de un modelo territorial con visión integral de ciudad, que establece como meta aumentar 0,1 puntos porcentuales la proximidad de la población respecto de al menos uno de los equipamientos que ofrecen servicios sociales básicos en educación, cultura, salud y bienestar social, en las zonas de intervención priorizadas en la ciudad. Otro objetivo es aumentar tres puntos porcentuales la proximidad de la población respecto de al menos una de las distintas alternativas de redes de transporte en dichas zonas¹⁰.

En relación con el cuidado de personas dependientes a cargo de la Secretaría de Integración Social, se plantean las siguientes medidas:

- Ampliar la capacidad instalada de atención integral para la primera infancia a través de 13 nuevas unidades operativas (3.265 cupos), con equipamientos que cumplan los más altos estándares de calidad (se contará con 13 jardines infantiles construidos entre 2016 y 2019).
- Incrementar la capacidad instalada de atención a personas mayores de un Centro Día para que cumpla con requerimientos de diseño universal.
- Adecuar las condiciones del 100% de los centros de atención a personas con discapacidad para recibir a menores de 18 años con discapacidad (Centro Crecer).

No obstante estos avances en relación con la cobertura de equipamientos, es importante señalar que los objetivos y las metas de los programas y proyectos señalados no se centran en la ampliación de la autonomía de las mujeres ni en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. Es un enfoque que conduce a mantener ópticas familiares y de satisfacción parcial de las necesidades de cuidado, en tanto la atención de los servicios continúa siendo deficitaria y se apoya, en gran medida, en la responsabilidad de las mujeres.

¹⁰ En 2015, solo el 28% de la población se encontraba cerca (a menos de 500 metros) de una parada del Transmilenio.

5. Seguridad y espacio público

La violencia hacia las mujeres en el espacio público y en el transporte es una problemática creciente en Bogotá, que tiene bases similares a las de la violencia de pareja, sustentada en la discriminación de la mujer. Entre enero y septiembre de 2016, 8.138 mujeres fueron agredidas por su pareja. Cada semana, en el mismo año, 2.734 mujeres fueron víctimas de un delito sexual en el espacio público (Bogotá Cómo Vamos, 2016b). Las localidades con mayores tasas de violencia contra las mujeres en el espacio público y privado son La Candelaria, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Los Mártires y Santa Fe.

El temor y la inseguridad que experimentan las mujeres por el mayor riesgo de ser víctimas de violencia de género suponen una limitación para el uso del espacio público y restringen su autonomía. Factores como la falta de alumbrado, señalización o visibilidad, y las dificultades en materia de accesibilidad pueden hacer que un espacio público resulte poco placentero, poco atractivo y poco seguro para algunas personas, sobre todo para las mujeres, dependiendo de la condición social, el origen étnico y los horarios en que se transita (Segovia, 2009; Rainero y Rodigou, 2004).

Otro aspecto para destacar, con relación al espacio público, es la limitación que implica para los cuidadores y las mujeres a cargo de personas dependientes la falta de adecuación y mantenimiento para alcanzar la accesibilidad universal, así como la falta de peatonales, andenes y parques aptos para el tránsito de coches de niños, sillas de rueda o personas con discapacidad. En este aspecto, Bogotá presenta un retraso importante.

Entre los avances logrados en Bogotá en el abordaje del tema de la violencia contra las mujeres se destaca la puesta en marcha de los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer en las 20 localidades que conforman la ciudad, bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de la Mujer (Régimen Legal de Bogotá D.C., 2013)¹¹. En estos Consejos se han identificado los principales problemas de violencia hacia las mujeres en cada una de las localidades y se han establecido planes de acción orientados a superar estos problemas, con la participación de las organizaciones de mujeres (Secretaría Distrital de la Mujer, 2014). Pese a estas iniciativas, las cifras e indicadores oficiales sobre violencia e inseguridad de la ciudad se limitan a homicidios, riñas y robos, y no visibilizan las diversas violencias hacia las mujeres como parte del problema (Secretaría Distrital de la Mujer, 2014).

El Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016c) plantea, bajo la responsabilidad de la Secretaría Distrital de la Mujer, el proyecto estratégico “Bogotá mejor sin violencia para las mujeres”. Esto es positivo en tanto da continuidad a la política de género contra la violencia hacia las mujeres, definida en anteriores administraciones distritales.

¹¹ Acuerdo núm. 526 de 2013 por el cual se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer.

D. El cuidado en Bogotá

Colombia cuenta con un alto grado de desarrollo en el abordaje de la economía del cuidado, que ha sido impulsado por economistas feministas y por las oficinas para la equidad de la mujer a nivel nacional y distrital, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los siguientes son algunos de los avances logrados: i) la aprobación de la Ley núm. 1.413 de 2010 (Congreso de la República de Colombia, 2010), que, como se ha mencionado, regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales; ii) la realización de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) en el bienio 2013-2014 (DANE, 2014b), en proceso de actualización en 2017; iii) la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales, como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas, y iv) el diseño del Sistema Nacional de Cuidados (SINACU), que es una iniciativa en curso¹².

Cabe destacar que distintas organizaciones de mujeres de la comunidad, feministas, políticas y académicas de Colombia han promovido —tanto en espacios nacionales como internacionales— compromisos específicos por parte de los gobiernos locales para dar respuesta a las demandas y propuestas de las mujeres en el logro de sus derechos. Estas acciones han tenido incidencia en el gobierno de Bogotá, el cual, a partir de 2004 y en distintos períodos, ha mostrado una notable apertura a la incorporación de una perspectiva de igualdad de género. Es ejemplo de esto la política pública mujer, género y diversidad sexual, con cuya base se diseñó y expidió el PIOEG en el Distrito Capital 2004-2016, que incluye siete derechos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004)¹³. En este marco se creó el Consejo Consultivo de Mujeres y se conformaron las Casas de Igualdad de Oportunidades en las 20 localidades de la ciudad, además de generarse distintas instancias de participación, como los Comités Operativos Locales de Mujer y Género y los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer.

Pese a los progresos señalados, y a su incidencia en el ámbito del debate sobre el cuidado, es necesario destacar que los servicios destinados a la atención de los grupos de personas dependientes no han sido planificados con un criterio territorial, que tome en cuenta las necesidades de localización en la ciudad. Asimismo, aunque en Bogotá existen políticas y programas de cuidado, y se cuenta con instituciones responsables para la atención y protección

¹² En este proceso, por iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Económico, conjuntamente con la Secretaría Distrital de la Mujer, Bogotá ha sido la primera ciudad en contratar al DANE para la identificación de datos para la ciudad en la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo realizada en el período 2013-2014.

¹³ Los derechos del PIOEG son: a una vida libre de violencias, a la participación y representación de las mujeres, al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad, a la salud plena, a la educación con equidad y a una cultura y comunicación libre de sexismo (posteriormente se incluyó el derecho al hábitat).

de la primera infancia y para la atención de personas adultas dependientes y personas con discapacidad, estas iniciativas no tienen un enfoque orientado a la promoción de la autonomía económica de las mujeres. En consecuencia, los servicios por lo general son limitados, en tanto están orientados desde un principio familiar y sobre todo a poblaciones empobrecidas o en situación de vulnerabilidad.

1. Políticas y programas de cuidado implementados en Bogotá

En Colombia, las políticas públicas de protección social y de cuidado de menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad tienen un carácter nacional y se desprenden de la Constitución y de las normas vigentes. La Ley núm. 789 de 2002 (Congreso de la República de Colombia, 2002) establece las bases del sistema de protección social. El nivel nacional es el responsable de la construcción, el seguimiento y la evaluación de las políticas, y establece los lineamientos generales que orientan el quehacer de los ministerios y de las entidades territoriales. A su vez, en virtud de las normas y políticas nacionales, las entidades territoriales (municipios y distritos) definen sus propias políticas, planes y programas de mediano o largo plazo, que se ejecutan en virtud de los planes locales de desarrollo.

Las políticas de cuidado están orientadas sobre todo a atender los sectores de menores ingresos o en condiciones de vulnerabilidad, en función de las necesidades de cada grupo poblacional y sobre la base de un enfoque principalmente familiar, como se ha dicho, apoyado en el rol reproductor de las mujeres. La prestación de los servicios de cuidado se realiza mediante entidades públicas y privadas, o depende de las familias y la comunidad, según el nivel de ingresos y la capacidad de pago de los núcleos familiares.

a) Primera infancia

En el cuadro IX.4 se presentan las políticas públicas de alcance nacional implementadas en Bogotá.

La Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C. (Decreto núm. 520 de 2011) para el período 2011-2021 tiene por objeto el desarrollo de potencialidades, capacidades y oportunidades de niñas y niños, en ejercicio de sus derechos. A través del Plan de Desarrollo 2016-2020 se crea el Sistema de Atención Integral para la Primera Infancia, administrado por la Secretaría Distrital de Integración Social, en conjunto con la Secretaría de Educación Distrital, la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría de Cultura. El presupuesto total asignado para el período es de unos 577,949 millones de dólares.

Cuadro IX.4
Bogotá: políticas públicas nacionales, 2016

Políticas	Objetivo	Entidad responsable	Cobertura o meta en Bogotá
De "cero a siempre" (CONPES Social núm. 109 de 2007 y Ley núm. 1.804 de 2016)	Promueve el desarrollo integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años; establece responsabilidades en el Estado, la familia y la sociedad.	La Consejería Presidencial para la Primera Infancia (Decretos núm. 1.649 de 2014 y núm. 724 de 2016) coordina políticas y programas institucionales a nivel territorial, y establece estrategias para la consecución de recursos públicos, privados y de cooperación internacional. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional diseñan lineamientos técnicos para planes de desarrollo de los alcaldes municipales. Los Consejos de Política Social Municipal son responsables de su ejecución y financiamiento ^a .	230.000 niños y niñas de 0 a 5 años a nivel distrital.
Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar	Hogares Comunitarios de Bienestar Tradicionales: cuidan a menores en hogares de madres comunitarias (se atienden de 12 a 14 niños por vivienda). Hogares Comunitarios de Bienestar FAM: dan apoyo a madres lactantes y gestantes y a hijos e hijas de hasta 2 años, en su hogar. Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados: otorgan atención diurna a menores de 2 años, en instalaciones del municipio.	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (depende del Ministerio de Salud y Protección Social).	55.596 niños y niñas de 0 a 2 años.
Política educativa para la primera infancia	Define tres niveles para la educación preescolar de la primera infancia (de 3 a 6 años): prejardín, jardín y transición (aplicable a todo el país).	Ministerio de Educación Nacional (en Bogotá lo implementa la Secretaría de Educación).	83.000 niñas y niños de 4 a 5 años, en el marco de la ruta integral de atención.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), "Política pública nacional de primera infancia. Colombia por la primera infancia", *Documento CONPES Social*, N° 109, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Ministerio de la Protección Social/Ministerio de Educación Nacional/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2007 [en línea] https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf; y Secretaría de Educación Distrital, "Ficha de estadística básica de inversión distrital EBI-D", Bogotá, 2016.

^a Los Consejos de Política Social Municipal están conformados por organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias.

Cuadro IX.5
Bogotá: programas distritales de atención a la primera infancia, 2016-2017

Programas	Objetivo	Institución responsable	Cobertura
1. Servicio de Atención Integral a Mujeres Gestantes, Niñas y Niños Menores de Dos Años	Fortalecer las capacidades de madres, padres, cuidadores y agentes comunitarios; educar, cuidar y proteger a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños menores de 2 años en el entorno del hogar y los espacios públicos.	Secretaría de Integración Social.	2.670 madres gestantes y 37.143 niños de 0 a 2 años.
2. Jardines infantiles	Brindar atención integral a la primera infancia (de 0 a 5 años) y acceso a la salud, la nutrición y el disfrute de la cultura en las instalaciones de los jardines infantiles.	Secretaría de Integración Social.	76.241 cupos anuales para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la ruta integral de atención a la primera infancia.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” y Secretaría Distrital de Integración Social, “Ficha de estadística básica de inversión distrital EBI-D”, 2017.

b) Personas adultas mayores

La Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014-2024 (Ley núm. 1.251) (Congreso de la República de Colombia, 2008a) es liderada por el Ministerio de Salud y Protección Social. A los departamentos, distritos y municipios les corresponde implementar, monitorear, evaluar y financiar dicha política.

Cuadro IX.6
Bogotá: programas para personas adultas mayores, 2016-2017

Programas	Objetivo	Entidad responsable	Cobertura
Programa Colombia Mayor	Otorgar bimestralmente un subsidio económico directo, por un monto de 120.000 pesos (40 dólares) mensuales (el Ministerio del Trabajo aporta el 62,5% y el distrito pone el 37,5%).	Secretaría Distrital de Integración Social y Ministerio del Trabajo.	47.177 personas
Centros Día	Atender a personas mayores en situación de vulnerabilidad social.	Secretaría Distrital de Integración Social, articulada con la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría de Cultura.	Hay 22 centros. En 2016 se atendieron 7.440 personas mayores. La meta es asistir a 15.000 personas en el cuatrienio.
Centros de Protección Social	Atender a personas mayores con dependencia severa o moderada, en situación de vulnerabilidad social.	Secretaría Distrital de Integración Social.	Hay 17 centros. En 2016 se atendieron 2.133 personas mayores. La meta son 1.940 cupos (2.264 personas en el cuatrienio).
Centros Noche	Atender a personas mayores en situación de vulnerabilidad social (falta de un lugar estable para dormir).	Secretaría Distrital de Integración Social.	Hay cinco centros. En 2016 se atendieron 512 personas mayores. La meta son 250 cupos (2.800 personas en el cuatrienio).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor para Todos” y Secretaría Distrital de Integración Social, “Ficha de estadística básica de inversión distrital EBI-D”, 2017.

En el Distrito Capital, la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez (Decreto núm. 345) (Régimen Legal de Bogotá D.C., 2010b) tiene como objetivo general garantizar la promoción, protección, restablecimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas mayores sin distinción alguno. La institución responsable es la Secretaría Distrital de Integración Social, articulada con la Secretaría Distrital de Salud y la Secretaría de Cultura. El presupuesto para el período 2016-2020 alcanza la suma de unos 253,183 millones de dólares.

c) Políticas públicas para personas con discapacidad

La Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS) (CONPES, 2013) busca pasar de políticas de asistencia o protección a políticas de desarrollo humano con un enfoque de derechos. El Ministerio de Salud y Protección Social (2017) pone en marcha acciones encaminadas a la reglamentación coordinada entre todas las entidades estatales de la mano de los representantes de la sociedad civil que forman parte del Sistema Nacional de Discapacidad (SND).

Para el Distrito Capital, la Política Pública de Discapacidad (Régimen Legal de Bogotá D.C., 2007a) está bajo la responsabilidad de la Secretaría Distrital de Integración Social y para el período 2016-2020 cuenta con un presupuesto de unos 71,598 millones de dólares.

Cuadro IX.7
Bogotá: programas para personas con discapacidad, 2016-2017

Programa	Objetivo	Entidad responsable	Cobertura
Proyecto de discapacidad por una ciudad incluyente y sin barreras	Atender y fortalecer los procesos de inclusión de la población con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores.	Secretaría Distrital de Integración Social.	La meta es atender a 3.115 personas con discapacidad en Centros Crecer, Centros de Protección, Centros Renacer y Centros Integrarte en los próximos cuatro años.
Estrategia Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC)	Generar en los territorios mecanismos para el ejercicio del derecho a la salud en las personas con discapacidad, sus familias, cuidadoras y cuidadores, cumpliendo con los principios de accesibilidad, integralidad, continuidad y participación social.	Secretaría Distrital de Salud.	227.450 personas con discapacidad registradas (el 58% son mujeres y el 42% son hombres).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 "Bogotá Mejor para Todos" y Secretaría Distrital de Integración Social, "Ficha de estadística básica de inversión distrital EBI-D", 2017.

2. Perfil de los cuidadores y las cuidadoras formales e informales

a) Primera infancia

Los jardines infantiles de la Secretaría Distrital de Integración Social cuentan con cuidadoras calificadas por entidades docentes reconocidas para tal fin. Las profesionales son maestras graduadas en pedagogía infantil preescolar y trabajan acompañadas de auxiliares tácticas de apoyo, que se desempeñan mediante contratos de prestación de servicios. Los jardines cuentan con una auxiliar pedagógica de tiempo completo por cada 50 a 100 niños y niñas, una psicóloga y una profesional en nutrición, ambas con una dedicación de 10 horas mensuales (Secretaría Distrital de Integración Social, 2016a).

Los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF, 2016) son atendidos por mujeres conocidas como “madres comunitarias”, que cuidan niños y niñas en sus casas o en instalaciones del municipio. Son mujeres que apenas han finalizado su escolaridad. En la actualidad hay un total de 2.365 madres comunitarias que cuidan en sus hogares y 190 que cuidan en hogares infantiles institucionales.

b) Personas adultas mayores

Los Centros de Protección Social cuentan con 461 cuidadoras y cuidadores con contrato por prestación de servicios, 4 sabedores indígenas y 54 funcionarios que forman parte del personal de planta con el siguiente perfil: trabajadores sociales, psicólogos, gerontólogos, terapeutas ocupacionales, auxiliares de enfermería, enfermeros jefe, coordinador de servicio y auxiliares administrativos.

c) Personas con discapacidad

La Estrategia de Inclusión Comunitaria aborda el tema de los cuidadores y las cuidadoras del hogar de las personas con discapacidad para lograr la inclusión social de dicha población a través del proyecto “Por una ciudad incluyente y sin barreras”. Un equipo multidisciplinario de profesionales a cargo de la Secretaría de Integración Social (psicología, trabajo social, terapia ocupacional, fonoaudiología, fisioterapia y otras especialidades) promueve un acompañamiento psicosocial, tanto para personas con discapacidad como para sus cuidadores y cuidadoras.

E. Sistema Nacional de Cuidados

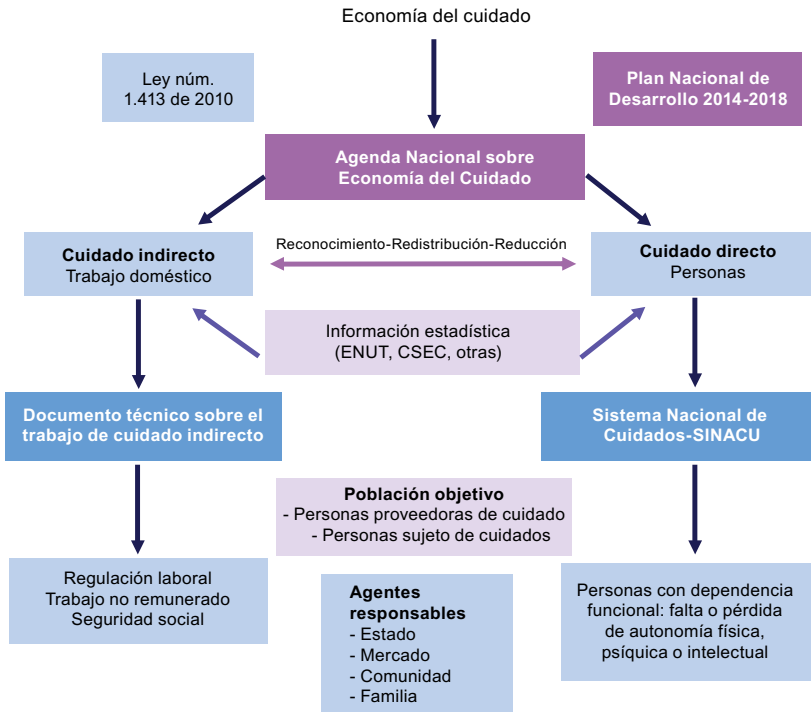
El Sistema Nacional de Cuidados (SINACU), que actualmente se encuentra en fase de diseño, surge a partir de la Ley núm. 1.413 (Congreso de la República de Colombia, 2010). Sus principios son de equidad, progresividad, gradualidad, complementariedad, articulación intersectorial, corresponsabilidad y oportunidad, bajo enfoques de derechos, territoriales, de género y de curso

de vida. El Sistema comienza por reconocer un enfoque de derecho universal al cuidado, basado en el reconocimiento, la redistribución y la reducción, y busca distribuir la responsabilidad del cuidado entre el Estado, el mercado, la sociedad civil (fuerzas sociales organizadas) y la familia (DNP, 2016).

En su plan de trabajo, el SINACU plantea:

- Propuestas de lineamientos de políticas de cuidado, en las que se incluyen como subactividades la formación de personas cuidadoras, la provisión de servicios de cuidado directo e indirecto, y la transformación cultural.
- Propuestas de regulación institucional del cuidado dirigido a niños y niñas y personas en situación de dependencia, orientadas además a la regulación laboral y la regulación para personas cuidadoras y el trabajo doméstico.
- Propuestas de financiamiento del cuidado.

Diagrama IX.1
Colombia: organigrama de la economía del cuidado



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Sistema Nacional de Cuidados”, Bogotá, Dirección de Desarrollo Social, Subdirección de Género, 2016.

F. Propuestas para Bogotá

En el marco del estudio de caso sobre Bogotá, en el que se basa el presente capítulo, a continuación se presenta un conjunto de propuestas orientadas a liberar la recarga de responsabilidades que asumen las mujeres por la división sexual del trabajo, con el objeto de ampliar sus autonomías. Estas han teniendo en cuenta los avances, retos y desafíos planteados en el proceso de estructuración del Sistema Nacional de Cuidado y las recomendaciones para Bogotá hechas por el Comité de Seguimiento de la mencionada Ley. Están apoyadas, a su vez, en la política de equidad de género de la ciudad (Régimen Legal de Bogotá D.C., 2010a) y en los compromisos de la Secretaría Distrital de la Mujer con la autonomía económica de las mujeres.

Las propuestas comprenden dos ejes centrales: i) la estructuración del Sistema Distrital de Cuidado y ii) el desarrollo de políticas transversales, como la actualización del PIOEG en el Distrito Capital y la incorporación del género y la responsabilidad social en la economía del cuidado en el Plan de Ordenamiento Territorial 2017-2029.

1. Sistema Distrital de Cuidado

En primer término, se propone crear un Sistema Distrital de Cuidado, con base en el desarrollo de las siguientes cuatro estrategias.

a) Administración y coordinación a nivel interinstitucional

Comprende dar continuidad, fortalecimiento y formalización a la Mesa Intersectorial de Cuidado (MIC), que entró en funcionamiento en el período de gobierno anterior.

La Mesa deberá poner en marcha procesos institucionales e intersectoriales de incorporación del enfoque de derechos de las mujeres en el Sistema Distrital de Cuidado, con base en el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo no remunerado de cuidado que se realiza en el ámbito doméstico. Las instituciones responsables de su instalación son la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Integración Social, con la participación de las Secretarías de Salud, de Educación, de Planeación y de Desarrollo Económico. Asimismo, se propone integrar a las universidades, el sector académico, la Mesa de Economía integrada por economistas feministas y distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) relacionadas con el tema.

En el marco de esta propuesta, a realizarse en el corto plazo, las acciones a emprender son: i) gestión y emisión del decreto de conformación de la Mesa Distrital Intersectorial de Cuidado, que otorgue el marco jurídico, y ii) desarrollo de un plan de acción de la MIC, articulado con el SINACU.

b) Formulación de la política pública distrital de la economía del cuidado desde un enfoque de género y de derechos de las mujeres

Las acciones a realizar son:

- Formulación de la política desde los enfoques de género y de derechos de las mujeres, orientada al cuidado universal, y en particular de poblaciones dependientes, considerando el territorio urbano y rural de Bogotá.
- Expedición de la política mediante decreto distrital.
- Actuaciones de políticas, que consisten en:
 - fortalecimiento institucional y posicionamiento del tema en la agenda pública (sensibilización, formación);
 - establecimiento de una ruta de atención estandarizada para el sector público, privado y social, de acuerdo con cada población dependiente;
 - universalización de la educación preescolar y establecimiento de la jornada única escolar, con horarios coincidentes con las jornadas laborales;
 - fortalecimiento de la formación básica y especializada de cuidadores y cuidadoras, y certificación del conocimiento alcanzado;
 - fomento de la generación de empleo en las diferentes áreas de cuidado con el propósito de formalizar a mujeres cuidadoras que actualmente no reciben remuneración;
 - establecimiento de metas diferenciadas por sexo y de medidas positivas para las mujeres en los programas de formalización del empleo del Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020;
 - incremento de los tiempos dedicados por los varones al cuidado indirecto y directo en el hogar, mediante el desarrollo de campañas que propicien un cambio cultural y una conciencia ciudadana en pro de la igualdad, y
 - fortalecimiento de la enseñanza reflexiva en las escuelas, dirigida a niños, niñas y jóvenes, y orientada al empoderamiento y el rol de cada género en la sociedad.

c) Implementación de la política

La implementación se basa en los siguientes pasos:

- Desarrollo del sistema de información para la economía del cuidado, articulado entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y cada una de las entidades del distrito. Este comprende: i) ajuste del sistema de información en cuanto

a uso del tiempo, sectores que brindan cuidado, personas que requieren cuidado universal y personas dependientes, personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas; ii) levantamiento de información de las entidades privadas y de la sociedad civil que llevan a cabo actividades de cuidado; iii) articulación con el sistema de información del ordenamiento territorial y iv) emprendimiento, junto con el DANE, del proceso de construcción de la Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado con carácter regional.

- Diseño e implementación de una estrategia de comunicaciones sobre el sistema de cuidado del distrito.
- Elaboración de una estrategia de financiamiento del sistema de cuidado, que comprende el diseño de una estrategia para asegurar recursos para el financiamiento del cuidado de personas dependientes de manera progresiva y sostenible.

d) Seguimiento y evaluación del sistema

Comprende el diseño de indicadores y metodologías de seguimiento y evaluación periódica de los avances del Sistema Distrital de Cuidado y la política pública distrital de la economía del cuidado, cada cuatro meses, sobre la base de un plan de acción que incluya actividades acordadas entre las instituciones a cargo.

i) Impacto

Se espera que el impacto previsto del Sistema Distrital de Cuidado propuesto y de la política pública distrital de la economía del cuidado esté centrado en: i) el fortalecimiento de condiciones, tanto en el gobierno distrital como en otros actores, que propicien el reconocimiento del cuidado desde enfoques de género y derechos en el distrito, y visibilicen las desigualdades que la actual distribución del cuidado supone para las mujeres; ii) la construcción de políticas públicas y el desarrollo de información efectiva para realizar la medición periódica del uso del tiempo en la ciudad por parte de hombres y mujeres; iii) la disponibilidad de información actualizada y fiable para la toma de decisiones, respecto de sectores que brindan y reciben cuidado, y iv) un mayor conocimiento y sensibilización sobre el tema del cuidado en instituciones, organizaciones de mujeres y la sociedad civil, y mejores oportunidades de uso de la oferta para las distintas poblaciones dependientes.

2. Desarrollo de políticas transversales

A continuación, se presentan propuestas en el marco de la reformulación del PIOEG, que forma parte de la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género del Distrito, y la incorporación del enfoque de género y la diversidad poblacional en la reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial 2017-2029.

a) Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género (PIOEG)

Se propone que en la reformulación del PIOEG se incorpore la economía del cuidado y la autonomía económica de las mujeres en el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad y en el derecho al hábitat, sobre la base de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las principales acciones son: i) definición de iniciativas de cuidado que reconozcan y reduzcan los tiempos de cuidado y redistribuyan las responsabilidades entre los sectores responsables (Estado, mercado, familia y sociedad civil); iii) identificación de acciones positivas para ampliar las oportunidades de trabajo remunerado y emprendimiento de las mujeres, y iv) integración, en el marco del derecho al hábitat, de criterios de localización de la vivienda y de los servicios sociales y de cuidado en función de una movilidad eficiente en el territorio, que ayude a reducir la pobreza de tiempo de las mujeres. La realización de estas actividades se prevé en un corto plazo, durante 2017.

Lo que se espera es que las instituciones y organizaciones de mujeres cuenten con una política pública de género, que incorpore la economía del cuidado en los derechos de las mujeres y amplíe sus capacidades de exigibilidad.

b) Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 2017-2029

En el marco de la actualización en curso de este Plan, se propone lo siguiente:

- Incorporar el enfoque de género y diversidad poblacional de manera explícita en la reformulación del Plan, tanto en sus objetivos, como en sus políticas, planes y programas.
- Fortalecer un sistema de información para Bogotá y su región, con datos y análisis unificados, diferenciados por sexo, edad, condición social u origen étnico, y examinados desde un enfoque diferencial y de género, sobre la estructura económica y social, con el territorio como sustento. Esto se relaciona con: i) las necesidades de vivienda y servicios públicos; ii) la demanda de cuidado de la población dependiente y la localización de los equipamientos de cuidado en el territorio; iii) la violencia hacia las mujeres y distintos grupos en el espacio público y el transporte; iv) la movilidad, conectividad y capacidad de acceso a los recursos de la ciudad y los usos modales y origen y destino de los viajes; v) el uso del espacio público de acuerdo con el género, las pautas culturales y los imaginarios sociales, y vi) la participación ciudadana mediante la identificación de prioridades e intereses según territorios.

- Asegurar el compromiso del Plan de Ordenamiento Territorial con la responsabilidad social de la economía del cuidado y la autonomía económica de las mujeres. Esto puede lograrse mediante las siguientes acciones: i) generación de suelo urbano para equipamientos de servicios de cuidado, de acuerdo con la demanda identificada en el territorio; ii) actualización de los Planes Maestros de Bienestar Social y el Plan Maestro de Equipamiento, diferenciando los equipamientos de cuidado, con el objeto de hacer posible la cuantificación y evaluación de la calidad y cobertura; iii) garantía de accesibilidad universal al espacio público y a los proyectos de vivienda, y iv) implementación de modos de movilidad que permitan interconectar la vivienda con los servicios y con las zonas de empleo en la ciudad.
- Implementar “Bogotá 24 horas” con la participación de diversos actores de manera de aunar esfuerzos para que la ciudad opere las 24 horas del día, garantizando la seguridad y no violencia hacia las mujeres, como lo recomienda el SINACU.
- Hacer de Bogotá una ciudad segura para las mujeres:
 - Ampliar la oferta y localización de servicios de atención, protección (casas de acogida) y justicia para enfrentar las violencias hacia las mujeres, distribuidos en el territorio y vinculados al transporte público.
 - Diseñar y mantener los espacios públicos sobre la base de seis principios de seguridad: i) señalización clara; ii) visibilidad, iluminación y transparencia visual; iii) concurrencia de personas; iv) vigilancia formal y presencia institucional (acceso a ayuda); v) planificación y mantenimiento de los lugares, y vi) participación de la comunidad. Incluir la adecuación de parques para recreación activa y pasiva, teniendo en cuenta las necesidades y preferencias de uso de las mujeres en su diversidad.
- Asegurar la vivienda y el hábitat incluyente para las mujeres de sectores carenciados:
 - Incentivar a que todos los nuevos desarrollos de vivienda cuenten con accesibilidad al trabajo, la educación, la cultura, la recreación, la seguridad, los equipamientos de cuidado y las condiciones ambientales sostenibles.
 - Adoptar medidas positivas específicas para mujeres de hogares monoparentales a cargo de hijos dependientes, del sector informal de la economía, desplazadas, que sufren violencia de género y con discapacidad, en relación con la asignación de subsidios y la prevalencia en la asignación de la vivienda distrital para compra o arriendo.

- Lograr una representación cultural en el espacio público que reconozca y valore el aporte de las mujeres a la ciudad (por ejemplo, poner nombres de mujeres en calles, parques, estaciones de Transmilenio y metro, bibliotecas públicas y demás).

Se espera que la ciudad de Bogotá facilite el uso del tiempo y promueva las oportunidades y la calidad de la vida cotidiana de sus habitantes sobre la base del conocimiento de la diversidad poblacional y en corresponsabilidad con la economía del cuidado y la autonomía de las mujeres¹⁴.

G. Principales oportunidades y desafíos

Existen en la ciudad una serie de condiciones políticas y sociales que se constituyen en oportunidades para la implementación de la propuesta. Entre ellas se destacan:

- Compromiso de la Secretaría Distrital de la Mujer con la reinstalación y el fortalecimiento de la Mesa Intersectorial del Cuidado.
- Contratación del DANE, por parte del gobierno distrital, para el relevamiento de datos para Bogotá en la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2013-2014 y 2017.
- Avances en la implementación de la jornada única escolar y los servicios de cuidado de personas mayores, en horarios nocturnos.
- Reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial en 2017 (oportunidad que sirve para incorporar el tema de género y la territorialización de los cuidados).
- Reformulación del PIOEG, con participación de las organizaciones de mujeres, incorporando, a su vez, el tema del cuidado en función de la autonomía económica de las mujeres.
- Funcionamiento, desde 2011, de la Mesa de Economía Feminista, en la que participan mujeres economistas, o que han trabajado en el tema, y expertas en estadísticas e indicadores de género.

Desde el gobierno de la ciudad, uno de los principales desafíos consiste en propiciar y fortalecer alianzas entre organizaciones de mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer con concejales para gestionar proyectos en el Concejo de Bogotá, en favor de la igualdad de oportunidades de las mujeres en el campo laboral, la distribución de las tareas domésticas y la ampliación de las coberturas de cuidado de personas dependientes en el territorio.

¹⁴ La actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se realizará en 2017. Las entidades responsables son la Secretaría Distrital de la Mujer y la Secretaría Distrital de Planeación.

Asimismo, es necesario ampliar las oportunidades de trabajo para las mujeres y crear servicios de cuidado en las empresas. En particular, deben incluirse medidas positivas para la incorporación de mujeres desplazadas y excombatientes, y sus hijas e hijos, mediante acuerdos del gobierno local con la Cámara de Comercio, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto para la Economía Social (IPES).

Además, es preciso promover campañas y foros en torno a la corresponsabilidad del cuidado y la distribución equitativa de las tareas domésticas entre hombres y mujeres a fin de ampliar el debate conducente a la necesaria transformación cultural.

Desde la sociedad civil, un desafío fundamental es que las organizaciones y redes de mujeres y el Consejo Consultivo de Mujeres asuman y exijan la defensa de los nuevos enfoques del cuidado universal en la ciudad. Además, es imprescindible propiciar diálogos y acuerdos entre los sindicatos y las organizaciones de mujeres, conducentes a la formalización del empleo de las mujeres, e incorporar el tema de la economía del cuidado en sus demandas.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016a), “Fichas EBI” [en línea] <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Inversion/FichasEBI>.
- ____ (2016b), *Mujeres y hombres en Bogotá en 2014: condiciones de vida e igualdad de derechos* [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/Tab/Mujeres_y_hombres_Bogota2016.pdf.
- ____ (2016c), *Proyecto del Plan de Desarrollo 2016-2020. Bogotá Mejor para Todos* [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/proyecto-plan-de-desarrollo/>.
- ____ (2014), “Encuesta Multipropósito 2014”, *Boletín*, N° 65 [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Resultados_2014/Boletin_Resultados_Encuesta_Multiproposito_2014.pdf.
- ____ (2004), “Jurisprudencia. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y Equidad de Género” [en línea] <http://www.sdmujer.gov.co/inicio/882-jurisprudencia-plan-de-igualdad-de-oportunidades-para-las-mujeres-y-equidad-de-genero>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD) (2015), “Encuesta 2015” [en línea] <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/observatorio-de-culturas/encuesta-2015>.
- Bogotá Como Vamos (2017), “Localidades” [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/localidades>.
- ____ (2016a), “Encuesta de satisfacción de usuarios de transporte público” [en línea] <http://comovalamovilidadenbogota.blogspot.com.co/2013/10/encuesta-de-satisfaccion-de-usuarios-de.html>.
- ____ (2016b), “Violencia contra las mujeres en Bogotá. Informe especial” [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/violencia-contra-las-mujeres-en-bogota-boletin-especial/>.

- Caicedo, J. M. (2007), “La Ley 388 de 1997. Un repaso a una década”.
- Congreso de la República de Colombia (2010), “Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas” [en línea] http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1413_2010.html.
- ____ (2008a), “Ley 1251 de 2008. Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores” [en línea] http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1251_2008.htm.
- ____ (2008b), “Ley 1232 de 2008. Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones” [en línea] http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1232_2008.html.
- ____ (2002), “Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>.
- ____ (1997), “Ley 388 de 1997” [en línea] http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2007), “Política pública nacional de primera infancia. Colombia por la primera infancia”, *Documento CONPES Social*, N° 109, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Ministerio de la Protección Social/Ministerio de Educación Nacional/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [en línea] https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf.
- ____ (2013), “Política pública nacional de discapacidad e inclusión social”, *Documento CONPES*, N° 166, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación [en línea] http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_0166_2013.htm.
- Dalmazzo, M. y L. Rainero (2012), “Enfoque de género en la planificación urbana y la gestión del territorio”, inédito.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2015a), “Colombia. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – 2015” [en línea] https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356/related_materials.
- ____ (2015b), “Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad de 0 hasta 80 y más años (2005-2020)”, *Proyecciones de Población* [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.
- ____ (2014a), “Encuesta Multipropósito 2014”, *Boletín*, N° 65 [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Resultados_2014/Boletin_Resultados_Encuesta_Multiproposito_2014.pdf.
- ____ (2014b), “Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)” [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2016), “Sistema Nacional de Cuidados”, Bogotá, Dirección de Desarrollo Social, Subdirección de Género.
- Falú, A. (ed.) (2002), *Ciudades para varones y mujeres: herramientas para la acción* [en línea] http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_31.pdf.
- Gobierno de Colombia (2016), “Estrategia de cero a siempre” [en línea] <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>.

- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) (2016), “Manual operativo. Modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia”, documento interno.
- Jirón, P., C. Lange y M. Bertrand (2010), “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, *Revista INVI*, vol. 25, N° 6, Santiago, Universidad de Chile.
- López, C. y otros (2015), “Bases para un nuevo modelo de desarrollo con equidad de género”, Bogotá, Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-MUJERES).
- Ministerio de Salud y Protección Social (2017) [en línea] https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad_RLCPD.aspx.
- Rainero, L. y M. Dalmazzo (cons.) (2011), *Una ciudad al alcance de las mujeres. Herramientas para incorporar el género en el ordenamiento territorial*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Rainero, L. y M. Rodigou (2004), “El espacio público de las ciudades. Procesos de construcción de indicadores urbanos de género”, *Discurso social y construcción de identidades: mujer y género*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba.
- Régimen Legal de Bogotá D.C. (2014), “Decreto distrital 224 de 2014. Por medio del cual se actualiza el Consejo Consultivo de Mujeres, y se dictan otras disposiciones” [en línea] http://sdmujer.gov.co/images/pdf/Normatividad/decreto_224_de_2014.pdf.
- ____ (2013), “Acuerdo 526 de 2013. Por el cual se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54635>.
- ____ (2011), “Decreto 520. Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C.” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44762>.
- ____ (2010a), “Decreto 166 de 2010. Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” [en línea] http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/decreto_166_2010.pdf.
- ____ (2010b), “Decreto 345. Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40243>.
- ____ (2007a), “Decreto 470. Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27092>.
- ____ (2007b), “Decreto 546 de 2007. Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital” [en línea] <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27591>.
- ____ (2007c), “Decreto 403 de 2007. Por el cual se crea y estructura el Consejo Consultivo de Mujeres” [en línea] <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26492>.
- ____ (2004), “Decreto 190. Por medio del cual se compila las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>.
- Sáez, I. (2015), “El horizonte de la igualdad de género. Colombia y Cuba frente a los retos de cuidado”, *serie Asuntos de Género*, N° 131 (LC/L.4110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Sánchez de Madariaga, I. (2004), "Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida", *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, N° 8 [en línea] <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/10265/1/CIUDADES-2004-8-INFRAESTRUCTURAS.pdf>.
- Secretaría Distrital de Integración Social (2016) [en línea] <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/116-otros/1280-integracion-social-100-dias-de-servicios-integrales-y-con-calidad>.
- Secretaría Distrital de la Mujer (2014), "Así avanzan los Consejos Locales de Seguridad de las Mujeres en Bogotá" [en línea] <http://www.sdmujer.gov.co/index.php/2-uncategorised/263-asi-avanzan-los-consejos-locales-de-seguridad-de-las-mujeres-en-bogota>.
- Secretaría Distrital de Planeación (2016a), "Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal, localidades con mayor número de hogares sin capacidad de pago" [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2016/ciudad_bolivar_usme_san_cristobal.
- _____(2016b), "Información cartográfica y estadística. Sistema distrital de equipamiento".
- _____(2015), *Boletín. Mercado de vivienda* [en línea] <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/ObservatorioDinamicasTerritorio/2015/BOLETIN-MercadoVivienda-23.pdf>.
- _____(2013), "Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, D.C." [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/actualidad-SDP-home/Segregacion_Socioeconomica_Espacio_Urbano_Bogota_Junio_0.pdf.
- Secretaría Distrital de Salud (2014), "Personas en condición de discapacidad" [en línea] <http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Paginas/Personasencondicionde discapacidad.aspx>.
- Segovia, O. (2009), "Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público", *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, A. Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR.
- Velásquez, S. (2015), "Ser mujer jefa de hogar en Colombia", *Ib. Revista de la Información Básica* [en línea] https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo4.html.

Capítulo X

¿Quién cuida en San Salvador?, El Salvador

Morena Herrera¹

Introducción

Para pensar las ciudades desde la perspectiva de quienes se ocupan del cuidado de las personas, son necesarios múltiples acercamientos que tienen como punto de partida el reconocimiento de la función social del cuidado, una actividad fundamental para la vida de las personas, pero constantemente ignorada y poco reconocida en nuestras sociedades. También es preciso mirar cómo se facilita, o no, esa labor de cuidados en términos de espacios y de servicios públicos. Desde esta perspectiva, en este capítulo se presenta una aproximación a diversos aspectos relacionados con la autonomía económica de las mujeres, las políticas y los servicios públicos de cuidado vinculados a políticas y a programas urbanos en la ciudad de San Salvador.

La división sexual del trabajo nos explica cómo nuestras sociedades dividen y separan esferas de actividad y sujetos, y cómo la esfera pública vinculada al trabajo productivo y generador de ingresos ha sido asociada tradicionalmente a los hombres, mientras que las mujeres desde siempre se han vinculado a la esfera privada, a los quehaceres domésticos y a las labores de cuidado. En este contexto, quien únicamente se encarga del cuidado no es considerado un sujeto económico, como tampoco se consideran bienes y servicios los que se producen en el seno de los hogares o las comunidades, pues no tienen como principal finalidad su realización en el mercado, sino el bienestar de las personas.

¹ Integrante de Equipo de Coordinación de Colectiva Feminista para el Desarrollo Local (El Salvador) y de Red Mujer y Hábitat América Latina.

Como se señala en diversos estudios, la creciente incursión de las mujeres en el mundo laboral ha generado grandes cambios en las estructuras sociales y en la composición de la población económicamente activa. No obstante, aún persisten importantes enclaves que impiden el goce y disfrute de la autonomía económica, política y física de las mujeres, condición imprescindible para el logro de una ciudadanía plena. Uno de estos enclaves es la exclusiva o principal responsabilidad femenina ante las labores de cuidado. En este marco, la construcción de relaciones de igualdad y justicia de género requiere abordajes complejos y holísticos en los que, desde perspectivas conceptuales amplias, se puedan tener en cuenta los factores que producen y agudizan las brechas de desigualdad, así como aquellos que pueden contribuir a su superación.

Existe un enorme consenso acerca de la importancia que tiene la autonomía económica como condición para el empoderamiento de las mujeres. En este mismo sentido, se han incrementado las voces que insisten en relacionar las actividades para la generación de ingresos con la carga global de trabajo que realizan las mujeres, dimensionando el trabajo de cuidados y las labores de reproducción social como necesidades teóricas y de gran importancia empírica a la hora de emprender esfuerzos de política pública y actuación social que favorezcan la igualdad de género.

La manera en que diversas instancias —comunidades, familias, mercado o Estado— participan y se combinan en la provisión de servicios de cuidado y la satisfacción de las necesidades de cuidado de las personas dependientes se convierte en un factor clave para el avance de la autonomía económica de las mujeres. En el caso de las mujeres que viven en situación de pobreza, donde predominan las soluciones familiares o comunitarias, es frecuente que sean ellas mismas quienes tengan que dedicarse a brindar estos servicios de forma individual u organizada, lo que supone un considerable uso de su tiempo. La medición del tiempo en unidades físicas de tiempo (horas) se ha convertido en una herramienta útil a la que las sociedades e instituciones públicas han recurrido para visualizar el trabajo que implican los cuidados, que generalmente, y por tradición, recaen en las mujeres. “Lo que la economía del cuidado permite poner en cuestión son los modos en los que se genera la distribución de los trabajos, los tiempos y los ingresos para poner la producción de bienestar en el centro del análisis” (Esquivel, 2011, pág. 23).

La planificación e intervención urbana, y su relacionamiento con la dimensión de género, emerge entonces como un escenario propicio para la identificación de estrategias orientadas a la autonomía económica de las mujeres y la redistribución del trabajo de cuidados y las responsabilidades que implica la reproducción social, y, de esta forma, contribuye a la disminución de las brechas entre mujeres y hombres. Cabe considerar, en este sentido, que la heterogeneidad de las ciudades, los modelos de urbanización segregados,

los servicios públicos y la infraestructura existente, las características de los entornos urbanos, los medios y las alternativas de movilidad, entre otros elementos, marcan las circunstancias por las que transcurre la vida cotidiana, por lo que no puede hablarse de un urbanismo neutro en términos de género.

Vincular la mirada a las políticas urbanas, específicamente aquellas enfocadas en favorecer la autonomía económica de las mujeres y las relacionadas con los servicios de apoyo a los cuidados, requiere analizar la estructura de municipios, barrios y conjuntos de viviendas. Tradicionalmente, los estudios sobre la situación de las mujeres han estado alejados de los estudios sobre el desarrollo urbano. En las últimas dos décadas, no obstante, se han abierto paso en América Latina diversos abordajes que han propugnado la inclusión de la dimensión de género en la planificación urbana, especialmente en aspectos referidos a la prevención y atención de las situaciones de violencia.

Un aspecto que no se puede dejar de señalar en el análisis es el impacto de las políticas públicas y de los factores socioeconómicos del ámbito nacional en la planificación y el desarrollo de los municipios, potenciando o inhibiendo cambios, en un sentido determinado, sobre la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. En el caso particular de la ciudad de San Salvador, es importante señalar los efectos de las políticas fiscales, el modelo económico de desarrollo y la seguridad ciudadana.

Las políticas económicas aplicadas en El Salvador, especialmente entre 1989 y 2002, supusieron la privatización de algunos activos y servicios que proveía el Estado, como el puerto, el aeropuerto, la compañía de telecomunicaciones, el servicio de distribución de energía eléctrica, la banca, el sistema de pensiones, los ingenios azucareros y los servicios de exportación de café y azúcar. Estos dejaron de ser considerados como servicios públicos del Estado y se transformaron en servicios de acceso individual a través del mercado. Estas medidas han tenido un fuerte impacto en la prestación de servicios públicos, que no pueden ser suplidos por los gobiernos municipales. En forma paralela, se ha establecido una legislación que, con el objeto de facilitar la inversión privada, ha dejado de garantizar derechos laborales que generaban estabilidad a los trabajadores, por lo que muchos de los nuevos empleos precarizan las condiciones laborales mediante contratos temporales que se renuevan, pero no generan estabilidad, la prohibición de la sindicalización o las malas condiciones de seguridad e higiene laboral.

El Salvador tiene una política fiscal regresiva y carece de impuesto sobre la propiedad inmueble o impuesto predial, el cual podría ser un ingreso estable y predecible para los gobiernos locales que actualmente dependen de los impuestos a la actividad económica que se realiza en su municipio y al cobro de tasas por servicios, lo que no garantiza la disponibilidad de recursos financieros para inversión en servicios públicos. Ante esta situación, el Gobierno Central realiza transferencias a los gobiernos municipales a través

del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de las Municipalidades de El Salvador (FODES). El gobierno municipal de San Salvador ha presentado diversas iniciativas para implementar el impuesto predial y reformar la ley de impuestos municipales (la única área donde los gobiernos municipales tienen iniciativa de ley en el país), pero esta reforma debe ser aprobada por la Asamblea Legislativa y eso aún está pendiente.

El Salvador es uno de los países con mayor tasa de homicidios del mundo: 80,9 por cada 100.000 habitantes en 2016. El municipio de San Salvador alcanza una tasa aún más alta: 173,4 homicidios por cada 100.000 habitantes para el mismo año. En relación con este elevado índice de homicidios, en la ciudad se dan múltiples formas de delincuencia y violencia contra las mujeres. En un año, el municipio registra un total de 4.080 casos de violencia contra las mujeres, de los cuales 457 corresponden a violencia sexual y 2.178 a violencia patrimonial (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2015). Por ello, aunque las políticas municipales pueden contribuir a la prevención y disminución de la inseguridad ciudadana, las políticas nacionales de seguridad, prevención y reinserción tendrán gran incidencia para generar la necesaria seguridad para la ciudadanía, en especial para las mujeres.

A. San Salvador, ciudad capital

1. Una ciudad que decrece

La ciudad de San Salvador alberga las sedes del Gobierno y el Consejo de Ministros de El Salvador, la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia y demás instituciones y organismos del Estado, además de ser la residencia oficial del Presidente de la República. Es la mayor ciudad del país desde el punto de vista económico y demográfico, y en ella se asientan las principales industrias y empresas de servicios.

El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) es una conurbación integrada por 14 municipios, que en 2015 contaba con alrededor de 1.775.000 habitantes². Debido a esta aglomeración urbana, es considerada la segunda ciudad más grande de Centroamérica y la sexta en toda la región de Centroamérica y el Caribe³. En ella se concentra gran parte de los procesos sociales, los servicios públicos y la actividad económica del país. Debido a su expansión, se estima que la población no residente que todos los días hace uso del espacio municipal de San Salvador, ubicado en el centro de esta área, cuadruplica el número de habitantes.

² De los 14 municipios que integran el Área Metropolitana de San Salvador, 12 pertenecen al Departamento de San Salvador y 2 corresponden al Departamento de La Libertad.

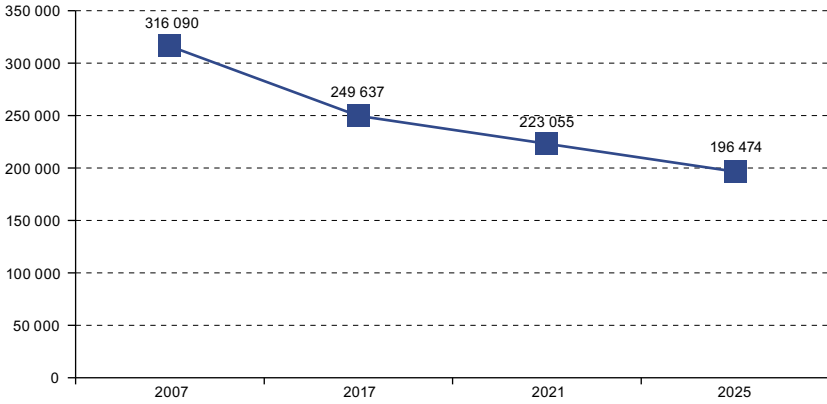
³ Si bien el presente capítulo está enfocado en el municipio de San Salvador, no siempre se encuentran datos desagregados a este nivel. Por la integración de este municipio al Área Metropolitana, se considera pertinente que algunas problemáticas de la ciudad se aborden a este nivel.

De acuerdo con la Política de Movilidad Urbana (Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador y Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador) (COAMSS/OPAMSS, 2010), se estima que la demanda diaria de viajes de personas hacia el Área Metropolitana de San Salvador es de 2,22 millones. El 70% de estos viajes ocurren fuera del municipio de San Salvador, pero tienen como destino San Salvador. Por lo tanto, se realizarían 1,55 millones de viajes de personas que tienen como destino la capital o pasan por ella. Si, tal como se establece en el referido documento de Política de Movilidad Urbana, una persona realiza un promedio de 1,15 viajes por día, se puede calcular que a diario ingresan o pasan por San Salvador alrededor de 1,35 millones de personas.

Según el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de San Salvador (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2014), el municipio de San Salvador está ubicado en el centro de la región Área Metropolitana de San Salvador y tiene una extensión territorial de 72,25 km², un 80,51% de los cuales se destina a uso habitacional. La evolución demográfica en la ciudad ha estado determinada por factores como los terremotos de 1986 y 2001, que generaron graves daños en viviendas y provocaron la migración hacia otros municipios del Área Metropolitana. Otro factor que incidió fue la crisis de los precios del café, que llevó a la reconversión de áreas cafetaleras existentes en municipios colindantes a la ciudad en nuevas zonas urbanizables exclusivas, así como a la reconversión de otras zonas agrícolas cercanas en polígonos industriales y urbanizaciones para sectores medios. También incidieron factores como la agudización del deterioro del centro de la ciudad y algunos barrios tradicionales, la contaminación ambiental, la inseguridad y la progresiva reconversión de zonas residenciales en áreas comerciales o instituciones.

Aunque existen diferentes datos acerca de la población que reside en el municipio, la mayoría coinciden en que en 2007 había un total de 316.090 habitantes (un 45,63% de hombres y un 54,37% de mujeres) (DIGESTYC, 2015b, pág. 2). Las proyecciones de población realizadas en el marco del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de San Salvador (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2014) generan preocupación por las tendencias de evolución negativa en la densidad de población. En caso de no corregirse los graves problemas de uso del suelo y de no tomar medidas que enfrenten y reorienten estas tendencias, es probable que el municipio de San Salvador se vuelva expulsor de población y de inversiones. Como puede observarse en el gráfico X.1, las expectativas de evolución demográfica en el municipio de San Salvador son negativas.

Grafico X.1
San Salvador: proyección de la población de la ciudad, 2007, 2014, 2021 y 2025
 (En cantidad de habitantes)



Fuente: Alcaldía Municipal de San Salvador, Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de San Salvador, 2014.

Asimismo, es evidente que este descenso de población también producirá modificaciones en la densidad poblacional en el territorio del municipio (véase el cuadro X.1).

Cuadro X.1
San Salvador: proyección de densidad poblacional, 2007, 2017, 2021 y 2025
 (En cantidad de habitantes)

Año	Población total	Km ²	Densidad poblacional (Hab/Km ²)	Km ² -Área consolidada	Densidad poblacional (Hab/Km ²)
2007	316 090		4 375 (censo de 2007)		7 275
2017	249 637	72,23	3 456	43,45	5 745
2021	223 055		3 088		5 134
2025	196 474		2 720		4 522

Fuente: Alcaldía Municipal de San Salvador, Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de San Salvador, 2014.

2. Una ciudad desigual y segregada

A nivel territorial y administrativo, el municipio de San Salvador se divide en siete Distritos: seis de ellos conocidos por su denominación numérica del 1 al 6 más el distrito Centro Histórico, que es una referencia importante en la ciudad y se ha integrado administrativamente al Distrito 1. Este proceso de administración distrital ha sido relevante para conocer las diferentes problemáticas y desigualdades que existen en la ciudad. En el cuadro X.2 se muestra la densidad poblacional de los distritos y se observa que el Distrito 6 es el que presenta mayor concentración de población.

Cuadro X.2
San Salvador: distribución poblacional, por distritos
(En porcentajes y números enteros)

Distrito	Porcentaje ^a	Población ^b	Km ²	Densidad poblacional
1	22	54 551	8,13	6 708,19
2	19	47 112	11,12	4 235,71
3	9	22 316	18,83	1 185,15
4	12	29 755	12,36	2 407,37
5	22	54 551	18,76	2 907,83
6	16	39 673	3,1	12 797,88
Total	100	247 958	72,3	30 242,13

Fuente: Elaboración propia, sobre la base Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), El Salvador: *Estimaciones y Proyecciones de Población Municipal 2005-2025*. Revisión 2014, San Salvador, 2014.

^a Porcentaje de población de cada distrito municipal con respecto al total de la población del municipio.

^b Total de población de cada distrito municipal.

Según el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de San Salvador (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2014), el Distrito 1 tiene un elevado uso habitacional y concentra los principales hospitales públicos nacionales y los centros médicos del municipio en la llamada Colonia Médica, así como importantes edificaciones públicas, como el Centro de Gobierno, el Centro Judicial, el Mercado San Miguelito y la Universidad de El Salvador, que representan el 39,32% de su superficie.

En el Distrito 2, con predominio habitacional de sectores sociales de clase media, se ubica uno de los ejes comerciales más importantes de la ciudad, conocido con el Boulevard de Los Héroes. Este distrito también concentra un gran número de centros educativos y servicios de cuidado de carácter privado. El Distrito 3, por su parte, se caracteriza por poseer zonas de alta plusvalía, con residencias de clase media y alta, parcelas de gran tamaño, zonas comerciales exclusivas, importantes hoteles, diversas opciones para el turismo y un eje cultural donde se encuentran diferentes museos y el Centro Internacional de Ferias y Convenciones. En este distrito también se localizan centros educativos, de salud y de cuidados privados, por lo que los sectores de comercio y servicios representan el segundo uso del suelo, con el 14,87% de su superficie.

En el Distrito 4, ubicado en el suroeste de la ciudad, predomina el uso habitacional, que representa el 49,98% de su superficie. En este distrito se han registrado cambios de uso del suelo en los últimos diez años mediante la creación de diversas urbanizaciones para sectores de clase media y la ampliación de su conectividad con importantes corredores comerciales en las principales vías de circulación, así como una buena dotación de equipamientos, como terminal de buses, estadio, cementerio y un eco-parque.

En el Distrito 5 se concentran cinco de los barrios históricos, fundadores de la ciudad, y el uso habitacional representa el 52,70% del territorio. Este distrito y el Distrito 6 presentan una imagen deteriorada, con una población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y comunidades generadas por ocupación de tierras por parte de familias pobres emigradas a la ciudad. En estos dos distritos se presentan mayores condiciones de riesgo ambiental y de desastres naturales y sociales debido a que muchos asentamientos irregulares están ubicados en laderas y a orillas de quebradas. Las condiciones de marginalidad han propiciado un alto índice de delincuencia e inseguridad. No obstante, uno de los factores positivos en el Distrito 5 es la localización de inmuebles patrimoniales y de uso institucional y recreativo que han sido objeto de planes para la creación de un centro recreativo cultural, lo que podría contribuir al mejoramiento de la zona.

B. Autonomía económica de las mujeres a nivel nacional y en el municipio de San Salvador⁴

Los datos de 2015 indican que El Salvador tenía un total de 6.459.911 habitantes, un 52,5% de los cuales eran mujeres. Además, el 64,4% de los hogares estaba a cargo de un hombre, mientras que el 35,6% estaba a cargo de una mujer. A nivel nacional, los datos muestran que la brecha de género en analfabetismo entre personas de 10 años y más presenta una desventaja superior al 3,4% para las mujeres, pero esta aumenta con relación a la edad, ya que entre las mujeres de 30 a 59 años la brecha con respecto a los hombres es del 4% y entre las de más de 60 años asciende al 11% (DIGESTYC, 2015b, págs. 5-6).

Otro dato relevante a nivel nacional es que entre la población de 16 a 18 años que no asiste a ningún centro educativo por motivo de quehaceres domésticos los hombres representan menos del 1% mientras que las mujeres alcanzan al 17,2%. Similares brechas de desigualdad se registran en la población de más de 19 años que no asiste a un centro educativo por las mismas razones. En el departamento de San Salvador, la brecha de género en analfabetismo es igual que a nivel nacional (3,4%), mientras que la inasistencia escolar es del 5,1% (DIGESTYC, 2015a, pág. 5).

A continuación se presentan algunos indicadores clave que se refieren a la presencia de mujeres y hombres en el mercado laboral, las ramas de actividad en que se desempeñan unas y otros, los ingresos, el acceso a créditos y fuentes de financiamiento, el acceso a la propiedad de tierra y de vivienda, la pobreza, la jefatura de hogar y el uso del tiempo.

⁴ Algunos datos no se encuentran desagregados a nivel municipal, por lo cual se presentan datos nacionales, departamentales y a nivel del área metropolitana de San Salvador.

1. Empleo y trabajo de mujeres y hombres

En El Salvador, las mujeres enfrentan una brecha de desigualdad de género en la tasa de participación global del 33,5%, ya que el 80,2% de los hombres en edad de trabajar se encuentran económicamente activos, mientras que entre las mujeres la proporción es de solo el 46,7%. Una brecha similar se observa en la tasa de inactividad: en esta categoría, los hombres se ubican en un 19,8%, mientras que las mujeres alcanzan al 53,3% de las personas que, pese a estar en edad de trabajar, no tienen un trabajo a cambio de remuneración ni lo están buscando. Esta relación resulta mucho más ilustrativa cuando se constata que la razón por la que no buscaron trabajo está motivada por los quehaceres domésticos (aquí los hombres representan el 1,9% y las mujeres el 69,6%) (DIGESTYC, 2015a).

El departamento de San Salvador presenta la brecha de género más baja del país a nivel de tasa de participación laboral por sexo, con un 22,43%. Sin embargo, la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres en el salario en San Salvador alcanza a 63,03 dólares, en promedio. Efectivamente, hay una brecha más baja de participación laboral, pero más alta en cuanto a la diferencia salarial, ya que la cifra es bastante mayor que el promedio nacional, que corresponde a 49,26 dólares (DIGESTYC, 2015a, pág. 4).

Como se observa en el cuadro X.3, las mujeres de El Salvador enfrentan mayores desventajas que los hombres a la hora de incursionar en el mercado laboral. La mayor presencia de mujeres en la categoría de subempleo puede estar asociada tanto a las limitaciones del mercado laboral, como a las labores de cuidado de familiares y dependientes, que les obliga a aceptar condiciones más precarias en su inserción laboral. Es de destacar el bajo porcentaje nacional de personas con un empleo formal y seguridad social (29,6 %). La brecha de desigualdad de género en el acceso al empleo formal incide en que las mujeres tengan un menor acceso a la seguridad social y a las posibilidades de contar con una pensión de jubilación, situación que se agrava aún más ante la diferencia de longevidad que las favorece.

Cuadro X.3
El Salvador: estadísticas del mercado laboral, 2013
(En porcentajes)

Descripción	Mujeres	Hombres	Nacional
Participación laboral	49,3	80,7	63,6
Ocupados	95,3	93,2	94,1
Ocupados plenos	64,2	70,4	67,5
Subempleados	35,8	29,6	32,5
Desocupados	4,7	6,8	5,9
Formalidad (Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS))	27,6	31,1	29,6

Fuente: Lidia Vásquez, *Mapeo de leyes, políticas públicas y programas para la inserción laboral femenina*, San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), 2014.

El tipo de actividad está relacionado con la persistencia de estereotipos de género que se expresan mediante la concentración de hombres en determinadas ramas de la actividad económica y de mujeres en otras (véase el cuadro X.4).

Cuadro X.4
El Salvador: población laboral por rama de actividad, según sexo, 2015
(En números enteros y porcentajes)

Rama	Total	Hombres	Mujeres
Sumatoria total	2 667 032	1 560 280	1 106 752
Agricultura y ganadería	461 646	421 943	39 703
Pesca	21 367	18 547	2 820
Explotación de minas y canteras	1 681	1 624	57
Industria y manufactura	429 977	221 305	208 672
Suministro de electricidad, gas y agua	16 888	13 109	3 779
Construcción	145 312	141 326	3 986
Comercio, hoteles y restaurantes	810 379	327 718	482 661
Transporte, almacén y comunicaciones	125 737	111 470	14 267
Intermediación financiera e inmobiliaria	150 264	107 416	42 848
Administración pública y defensa	113 253	79 122	34 131
Enseñanza	78 475	30 904	47 571
Servicios comunales y sociales de salud	179 941	73 296	106 645
Servicio doméstico	131 583	12 397	119 186
Otros	529	103	426

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples", 2015 [en línea] <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/novedades/avisos/718-ya-se-encuentra-disponible-la-publicacion-ehpm-2015>.

Las ramas de actividad en las que la mayoría de los trabajadores son mujeres son aquellas relacionadas con el cuidado: comercio, hoteles y restaurantes (60%), enseñanza (61%), servicios comunales y sociales de salud (59%), servicio doméstico (91%) y otros (81%). Este sesgo de género, unido al mayor peso del sector de servicios en la generación de empleo, hace que el 43,61% de las mujeres que trabajan se desempeñen en el sector de comercio, hoteles y restaurantes, el 18,85% en industria y manufactura (fundamentalmente en maquila de confección), el 10,77% en servicio doméstico, el 9,64% en servicios comunales y sociales de salud, y el 4,3% en enseñanza, entre otros.

2. Acceso al crédito y fuentes de garantía de financiamiento

Un indicador económico para el logro de la autonomía económica de las mujeres es el acceso que estas tienen a las fuentes de financiamiento y al otorgamiento de créditos. De allí que una de las metas establecidas en el Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas 2012 (PNIEMS) sea la creación de un sistema especial de créditos y garantías que

prioriza a las mujeres. Si bien las mujeres pueden acceder a un mayor número de créditos que los hombres, si se comparan los montos de crédito otorgados, los que reciben las mujeres son significativamente menores (véanse los cuadros X.5 y X.6). A esto se suma que, al repartirse entre un mayor número de usuarias, las mujeres tienen un menor acceso a los recursos financieros.

Cuadro X.5
El Salvador: número de créditos otorgados por diferentes entidades bancarias, 2009-2013
(En cantidades totales)

Sexo	BMI ^a	FIDEMYPE ^b	FDE ^c	FIDENORTE ^d
Hombre	18 291	7 513	10	
Mujer	22 568	13 358	1	6

Fuente: L. Moreno y otros, "Políticas públicas y acciones dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres salvadoreñas", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

^a BMI: Banco Multisectorial de Inversiones.

^b FIDEMYPE: Fideicomiso para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

^c FDE: Fondo de Desarrollo Económico.

^d FIDENORTE: Fideicomiso de Apoyo a la Inversión en la Zona Norte.

Cuadro X.6
El Salvador: monto total de créditos otorgados por diferentes entidades bancarias, junio de 2009-abril de 2013
(En dólares)

Sexo	BMI ^a	FIDEMYPE ^b	FDE ^c	FIDENORTE ^d
Hombre	181 944 214,45	14 603 308,98	1 020 555,00	
Mujer	90 295 873,42	13 813 195,23	487 278,00	1 083 849,52

Fuente: L. Moreno y otros, "Políticas públicas y acciones dirigidas a impulsar la autonomía económica de las mujeres salvadoreñas", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

^a BMI: Banco Multisectorial de Inversiones.

^b FIDEMYPE: Fideicomiso para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

^c FDE: Fondo de Desarrollo Económico.

^d FIDENORTE: Fideicomiso de Apoyo a la Inversión en la Zona Norte.

3. Pobreza y hogares monoparentales encabezados por mujeres

En 2012, el 41% de la población femenina de El Salvador se encontraba en situación de pobreza y en 2013 este indicador se redujo al 34,8%, es decir, 6,2 puntos porcentuales (ODHAC, 2017). Asimismo, se observa que las dos categorías de pobreza (relativa y extrema) presentan una notable mejoría: la pobreza extrema, que en 2012 era del 11,3%, en 2013 se ubicaba 2,3 puntos porcentuales más abajo (9%). En cuanto a la representación femenina en la categoría de pobreza relativa, del 29,7% que se observó en 2012 se pasó al

25,8% en 2013. Esto significa una mejora para las mujeres en situación de pobreza. Es importante destacar, no obstante, que 1,15 millones de mujeres aún siguen viviendo en graves condiciones de precariedad a nivel nacional.

Se ha verificado una mayor presencia de la población salvadoreña en las zonas urbanas (DIGESTYC, 2015b). El 62,4% de la población vive en zonas urbanas y se destaca que en el Área Metropolitana de San Salvador se concentra el 27,5% del total de la población del país. En el área metropolitana, 6.676 hogares vivían en situación de pobreza (extrema y relativa), el 67% de los cuales correspondían a hogares encabezados por mujeres (DIGESTYC, 2013a). De acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, el desempleo en el área urbana para el caso de las mujeres presenta tasas del 4,2%, mientras que en el área rural asciende al 6%. No obstante, el problema más grave que se relaciona con la pobreza femenina es el subempleo, que equivale a 28,2% del total de mujeres ocupadas, si se considera que el 42% de la población económicamente activa del país son mujeres.

A nivel nacional, el promedio de años de estudio de quienes son jefes o jefas de hogar también presenta marcados sesgos de género: 6,4 años para las mujeres frente a 8,6 años para los hombres. De igual forma, el nivel de alfabetización de las mujeres cabeza de hogar (79,9%) es inferior al de los hombres en la misma situación (92,8%), lo que parecería indicar que las mujeres con más bajo nivel de escolaridad son las que con más frecuencia asumen esta responsabilidad en su hogar (UNICEF, 2015).

4. Brechas de género en el municipio de San Salvador

Según el *Informe Anual 2015* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para El Salvador, en el departamento de San Salvador, el índice de pobreza multidimensional, en porcentajes de hogares, es del 18,6%, una cifra sensiblemente inferior al índice global del país, que alcanza al 35,2% (PNUD, 2016).

Los datos de empleo del municipio de San Salvador muestran la importancia de los sectores de servicios y comercio como generadores de empleo, ya que son los que concentran el mayor porcentaje de fuerza laboral femenina. Aunque la industria también es un importante generador de fuentes de empleo, en promedio, solo genera 8,98 puestos de trabajo por negocio, lo que indica que la mayoría de los establecimientos son pequeñas y medianas empresas (pymes). En este marco, la municipalidad de San Salvador ha definido para el período 2015-2018 una nueva política para la igualdad sustantiva y la equidad de género, para la cual uno de los primeros pasos ha sido la identificación de las brechas de género vinculadas a la autonomía económica de las mujeres (véase el cuadro X.7).

Cuadro X.7
San Salvador: principales brechas de género por indicadores
económicos y sociales, 2015
(En porcentajes y dólares)

Eje o área de intervención	Variable	Hombres	Mujeres	Brecha de género (hombres menos mujeres)	
Autonomía económica de las mujeres	Población económicamente activa				
		2009	46,6	53,4	-6,8
		2010	52,4	47,6	4,8
		2013	49,9	50,1	-0,2
		Jefatura de hogar	58,4	41,6	16,8
	Ingreso mensual según jefatura				
		2009	1 229,1	581,3	52,7
		2012	944,3	626,9	33,5
		2013	1 263,9	778,2	38,4
	Según categoría ocupacional				
		Empleador o patrón	72,2	27,8	44,4
		Cuenta propia	68,6	31,4	37,2
		Servicio doméstico	3,8	96,2	-92,4
Educación incluyente y de carácter no sexista	Alfabetos				
		2009	96,9	91,5	5,4
		2013	98,4	94,6	3,8
	Analfabetos				
		2009	3,1	8,6	-5,5
	2013	1,6	5,4	-3,8	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y El Salvador, “Política para la igualdad sustantiva y la equidad de género”, San Salvador, noviembre de 2015.

Las diferencias sustanciales en el ingreso de hogares encabezados por hombres o por mujeres está asociada a que los hogares encabezados por un hombre suelen corresponder a familias nucleares o extendidas, donde existe más de una persona que genera ingresos (la otra muchas veces puede ser la mujer cónyuge), mientras que los hogares encabezados por mujeres se identifican más como hogares monoparentales y extendidos, donde el principal —o único— ingreso es el de la mujer.

Como se ha mostrado en otros estudios, en América Latina se registra una tendencia creciente hacia los hogares nucleares y extendidos monoparentales encabezados por mujeres (ONU-Mujeres, 2017). En 2010, esta situación era la que vivía alrededor del 15% del total de hogares de El Salvador. Si bien esta evolución en la composición de tipos de familias puede estar motivada por una serie de factores (entre los que se incluye la migración), que se traducen en una mayor diversidad de arreglos familiares, también es importante tener en cuenta el incremento de los embarazos en niñas y adolescentes.

De acuerdo con el Mapa de Embarazos en Niñas y Adolescentes en El Salvador 2015 (UNFPA, 2016), en el municipio de San Salvador ese año se registraron 5,7 embarazos por cada 1.000 niñas de entre 10 y 14 años, y 45 embarazos por cada 1.000 niñas y adolescentes de entre 10 y 19 años. Se trata de la tasa más alta en el departamento de San Salvador. De igual forma, se destaca que el municipio presenta una de las tasas más altas de prevalencia de denuncias por abuso sexual por cada 10.000 niñas y adolescentes: 33,5 por cada 10.000 niñas de 10 a 14 años y 47,7 por cada 10.000 niñas y adolescentes de 10 a 19 años. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud, el 88,9% del total nacional de niñas y adolescentes embarazadas no asistía a la escuela en 2012 (Ministerio de Salud/Instituto Nacional de Salud, 2015).

5. Uso del tiempo y desigualdades entre mujeres y hombres

Los siguientes datos muestran las desigualdades que existen a nivel nacional en El Salvador entre mujeres y hombres en el uso de este recurso finito que es el tiempo (MINEC/DIGESTYC/UNFPA, 2012).

- En el área urbana, la distribución del tiempo promedio en un día de la población de 10 años y más en la actividad remunerada es: 8,38 horas para los hombres y 7,66 horas para las mujeres (en este promedio se incluye el tiempo que una persona utiliza para el traslado a su lugar de trabajo). En las actividades domésticas no remuneradas, el tiempo promedio de las mujeres es de 5,10 horas diarias y el de los hombres es de 2,39 horas diarias.
- En el área rural, la distribución del tiempo promedio en un día de la población de 10 años y más en la actividad remunerada es: 7,38 horas para los hombres y 6,95 horas para las mujeres (en este promedio se incluye el tiempo que una persona utiliza para el traslado a su lugar de trabajo). En las actividades domésticas no remuneradas, el tiempo promedio de las mujeres es de 5,98 horas diarias y el de los hombres es de 2,53 horas diarias.
- En el área urbana, en virtud de los datos por relación de parentesco con la persona que encabeza el hogar, se constata que las madres utilizan 5,34 horas diarias para realizar el trabajo doméstico, seguidas de las esposas o compañeras, con 4,27 horas, en tanto que las hermanas solo apoyan al hogar con 2,16 horas en esta actividad. También se observa que las suegras destinan 3,08 horas a esta actividad doméstica. Sin embargo, los hombres que son cabeza de hogar emplean 2,69 horas diarias y los suegros solo apoyan al hogar con 0,50 horas al día.

- Por estado civil, las mujeres casadas son quienes invierten más tiempo en el trabajo doméstico (4,31 horas al día), mientras que las mujeres acompañadas dedican 4,09 horas al día. Esto contrasta con el tiempo que las viudas y divorciadas dedican al trabajo doméstico: 3,82 y 3,29 horas, respectivamente. En tanto, los hombres casados y acompañados dedican a esta actividad 1,27 y 1,17 horas al día, respectivamente. Los viudos solo emplean 2,51 horas al día para esta actividad, los divorciados utilizan 2,37 horas y los separados usan 1,96 horas. De esto se deduce que, en cualquier circunstancia de estado civil, los hombres dedican menos tiempo al trabajo doméstico.

C. Marco normativo e institucional vinculado a las políticas y los programas de cuidado

Si bien en El Salvador se han aprobado leyes que establecen responsabilidades públicas y privadas para el cuidado de las personas en diferentes situaciones de dependencia, el país carece de una política pública integrada de cuidados, que articule diferentes componentes con perspectiva multidimensional y que tenga en cuenta los derechos de las personas proveedoras y receptoras de cuidados. Recién durante los dos últimos períodos gubernamentales se ha propiciado la coordinación interinstitucional mediante la creación de instancias orientadas hacia una política pública de cuidados⁵.

Desde el nivel central, a partir de 2014, el Gobierno ha abordado la problemática del cuidado al reflexionar sobre la importancia de su redistribución. En este marco, se creó una comisión de seguimiento para la construcción de una política de cuidados en El Salvador, que está integrada por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), el Ministerio de Educación, la Unidad de Género y Discriminación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Salud, la Dirección de Personas Adultas Mayores de la Secretaría de Inclusión Social, y la Dirección de Programas Estratégicos y la Unidad de Derechos Humanos y Género de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Hasta el momento, no se registra la participación de representantes de gobiernos municipales ni de otras instancias subnacionales en esta comisión.

Los cuidados de personas dependientes en El Salvador se caracterizan por una organización mixta, ya que son realizados por entidades estatales y privadas, tanto en los hogares como en espacios externos. Las condiciones

⁵ Los dos últimos períodos gubernamentales corresponden a 2009-2014 y 2014-2019, ambos con administraciones vinculadas al partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

y calidad de los cuidados presentan diferencias sustanciales, determinadas por factores socioeconómicos de las familias usuarias. Asimismo, existen normas, políticas y programas que, si bien no se formularon en el marco de políticas de cuidado, coadyuvan en algunos sentidos. Por ejemplo, las licencias por maternidad y paternidad concedidas en el momento del nacimiento de un niño o una niña, y el tiempo de una hora diaria para lactancia materna en el caso de mujeres con empleo formal, que son considerados derechos laborales, inciden en los cuidados en la primera infancia (0 a 6 años).

1. Los cuidados de la población infantil

La demanda de cuidados de la población infantil varía de acuerdo con la edad. Según los Fundamentos curriculares para la primera infancia (MINED, 2013), se considera que esta etapa abarca desde el nacimiento hasta los 6 años y 11 meses. No obstante, desde la perspectiva y necesidad de cuidados, la primera etapa (0 a 3 años) requiere de más tiempo. Salvo contadas excepciones, como los ocho Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que impulsa la Alcaldía Municipal de San Salvador, en la ciudad solo existen servicios de cuidado privados para este tramo de edad⁶. En el caso de los niños y niñas de 4 años en adelante, el sistema educativo empieza a cumplir un rol fundamental y los cuidados en el hogar se combinan con la asistencia al centro de enseñanza. Sin embargo, “la extensión de la jornada escolar condiciona los tiempos necesarios para el cuidado. Por ello, se analizan los cuidados en la primera infancia (0 a 6 años) y en la niñez (7 a 11 años) considerando la oferta educativa y la asistencia escolar” (Salvador, 2015).

La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), aprobada en abril de 2009 (Asamblea Legislativa, 2009), constituye el marco normativo de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, al establecer el derecho a recibir cuidados, bajo el principio de corresponsabilidad para la garantía de derechos de cuidados, señalando las responsabilidades de las familias, el Estado y la sociedad, pero delimitando claramente que, en última instancia, “el Estado tiene la obligación indeclinable e ineludible mediante políticas, planes, programas y acciones de crear las condiciones para que la familia pueda desempeñar su rol de manera adecuada” (Asamblea Legislativa, 2009, pág. 7).

Esta Ley ha dado paso a la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, que se define como “el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el

⁶ Según la entrevista realizada a Karen Priscila de Quintanilla (Secretaría de la Mujer) en el marco de este estudio, estos Centros están vinculados a siete mercados y una terminal de autobuses, que atienden a un estimado de 400 niñas y niños.

pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (El Salvador, 2009, pág. 38). Este Sistema cuenta con una entidad rectora, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), que es la instancia responsable de diseñar, aprobar y vigilar la aplicación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA).

La Ley también implicó cambios en las funciones del ISNA al asignarle responsabilidades de carácter más ejecutivo en la aplicación de la mencionada política y en los servicios de cuidado y educación en la primera infancia. El ISNA coordina el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, que brinda atención directa a niñas y niños de 6 meses a 7 años y “tiene cobertura nacional, desarrollándose en 111 municipios a través de 206 Centros de Atención Inicial. El número de niños atendidos en el primer trimestre de 2015 ascendía a 6.304” (Salvador, 2015, pág. 39), con una “atención centrada en asentamientos urbanos precarios y zonas de alto índice de violencia social”.

Un mecanismo novedoso e interesante de la nueva institucionalidad creada en este ámbito es la Red de Atención Compartida (RAC), un espacio de relación y coordinación integrado por entidades públicas, instancias privadas, asociaciones comunitarias y organizaciones de la sociedad civil, que brindan servicios de atención y cuidados a la niñez y la adolescencia, con los que se pretende incidir en las políticas y la agenda pública en materia de derechos de la niñez. La RAC tiene expresiones territoriales a nivel departamental y promueve la conformación de comités de derechos de la niñez y la adolescencia a nivel municipal, donde las alcaldías, entidades educativas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de desarrollo comunitario tienen un papel relevante. Sin embargo, pese a estos avances institucionales, la cobertura de cuidados a la población infantil es muy baja. La cobertura de educación inicial (de 0 a 3 años) solo alcanzaba al 2% de niños y niñas en 2013, en tanto que entre la población de 4 a 6 años la atención en el sistema educativo llegaba al 66% (DIGESTYC, 2013a) (véase el cuadro X.8).

Cuadro X.8

El Salvador: cobertura de la educación nacional en la población de 0 a 3 años, 2013
(En porcentajes y números enteros)

Edad	Cobertura	Niñas y niños
0	0,1	66
1	0,4	375
2	1,7	1 673
3	6,1	5 919
Total	2,0	8 033

Fuente: S. Salvador, “Política de cuidados en El Salvador. Opciones, metas y desafíos”, *serie Asuntos de Género*, N° 129 (LC/L.4086), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

Los datos muestran que la mayor cobertura de cuidados de niñas y niños de entre 0 y 3 años recae directamente en las familias (DIGESTYC, 2013a). En el “82% de los casos [...] es la madre quien está a su cuidado; seguido por las y los abuelos, quienes están a su cargo en el 11% de los casos; las empleadas domésticas cuidan al 3% de esta población y el porcentaje de hermanas y hermanos, así como de padres, que cuidan a niños y niñas de esta edad llega al 1%” (Salvador, 2015, pág. 35).

El ISNA supervisa a las entidades que brindan servicios de cuidado y atención a la niñez y adolescencia mediante el Sistema de Información para la Infancia (SIPI). En su *Informe Anual 2015* sobre entidades y programas de atención a la niñez y adolescencia, el ISNA da cuenta de un total de 362 programas y 969 sedes con actividad durante 2015 (281 de las cuales se ubican en el departamento de San Salvador). La mayoría de estas sedes se concentran en ONG nacionales, con un total de 44, seguidas de 8 ONG internacionales, 7 entidades municipales y 6 entidades con naturaleza gubernamental nacional. La mayoría de los programas se concentran en los ámbitos de prevención y centros de atención inicial (véase el cuadro X.9).

Cuadro X.9
Total de sedes registradas en el Sistema de Información para la Infancia durante 2015^a

Tipo de programa	Total de sedes
Prevención	582
Centro de atención inicial	226
Protección de derechos	60
Programas especializados	49
Otro tipo de programa	48
Hogar de atención inicial	4
Total	969
Porcentaje	100,0

Fuente: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), *Informe Anual 2015. Entidades y programas de atención a la niñez y adolescencia*, San Salvador, 2015.

^a En 2015 se registra un total de 969 sedes activas, la mayoría de las cuales se concentran en programas de prevención (582), seguidas de las sedes de atención inicial (226).

2. Los cuidados de la población con discapacidad

En términos normativos, la Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad “tiene por objeto establecer el régimen de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidades físicas, mentales, psicológicas y sensoriales, ya sean congénitas o adquiridas” (Asamblea Legislativa, 2000, pág. 1), y establece la responsabilidad de crear el CONAIPD. A nivel de cuidados, la Ley determina que el CONAIPD será la instancia encargada de formular la política nacional de atención integral

a las personas con discapacidad. En 2014 se formuló y aprobó la Política Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad y se dio un paso hacia un nuevo marco de responsabilidad interinstitucional con la creación de un Equipo Técnico y un Comité Consultivo donde se integran entidades estatales, representantes de personas con diferentes tipos de discapacidad, de familias de niños con discapacidad y de fundaciones destinadas a personas con discapacidad.

La Política Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad tiene como objetivo general “garantizar el cumplimiento y goce pleno de los derechos de las personas con discapacidad en sus diferentes dimensiones individual, familiar y comunitaria, así como en las diferentes etapas de su ciclo de vida, mediante la articulación de acciones públicas y privadas orientadas a la eliminación gradual y efectiva de las barreras físicas y sociales” (República de El Salvador, 2014). Sus ejes transversales son: la atención integral, los derechos humanos, el enfoque de bien público e interés nacional, la equidad de género y la inclusión.

Esta Política cuenta con un Plan de Acción, en el que se propone la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a las Personas con Discapacidad. También se prevé el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional para la adopción de acciones para la respuesta integral a las personas con discapacidad (Salvador, 2015, pág. 27).

A nivel de avances, se considera un paso importante la generación de datos específicos que aporten evidencia empírica de las dimensiones demográfica y socioeconómica que representan las personas con discapacidad en el país. En este marco se destacan la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) realizada en 2013 (DIGESTYC, 2013b) y la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad 2015 (DIGESTYC, 2016).

En cuanto a la eliminación de barreras físicas en ámbitos urbanos y rurales, un gran paso ha sido la creación de la Norma Técnica Salvadoreña (NTS 11.69.01:14) Accesibilidad al medio físico. Urbanismo y arquitectura, elaborada por el Comité Técnico de Normalización y Accesibilidad al Medio Físico en 2014.

Unas 40.000 personas realizan trabajo de cuidados a personas mayores de 60 años con enfermedades y en situación de dependencia, y de ellas 31.300 son mujeres (un 79% del total). En este caso, el tiempo que dedican hombres y mujeres es similar: 1,8 horas diarias las mujeres y 1,7 horas diarias los hombres (Salvador, 2015, pág. 48). Las personas que trabajan en instituciones que brindan estos servicios tienen un bajo nivel de entrenamiento y formación para su trabajo. “Para la población mayor de 12 años en situación de dependencia hay menos claridad sobre la estrategia de cuidados a seguir, no parece instalado el tema en la agenda de gobierno, y tampoco se visualiza una demanda clara desde las organizaciones de personas con

discapacidad, adultas mayores, o directamente desde quienes son cuidadores y cuidadoras, o son receptores de cuidado” (Salvador, 2015, pág. 59). Esto implica que los adolescentes con discapacidad enfrentan circunstancias de mayor vulnerabilidad.

Según los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENPCD) (DIGESTYC, 2016), el 6,36% de los habitantes de El Salvador tiene alguna discapacidad. De este total, 222.595 son mujeres (54%) y 188.203 son hombres (46%). Los resultados de la ENPCD indican que entre la población con discapacidad a nivel nacional que no estudia debido a los quehaceres domésticos, las mujeres representan el 5,2% y los hombres el 0,1%.

A nivel del municipio de San Salvador solo se encuentran desagregados los datos de personas con discapacidad en el Censo 2007 (DIGESTYC, 2007), que registró, para ese año, un total de 13.625 personas con discapacidad (6.242 hombres y 7.383 mujeres). Esto convierte a San Salvador en uno de los pocos municipios donde el número de mujeres con discapacidad supera al número de hombres.

3. Los cuidados de las personas adultas mayores

En 2002 se aprobó la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor. Esta ley, dirigida a toda persona que ha cumplido 60 años, se propone “garantizar y asegurar una atención integral para la protección de las personas adultas mayores y contribuir al fortalecimiento e integración de la familia” (Asamblea Legislativa, 2002, pág. 2). A diferencia de las legislaciones mencionadas anteriormente, esta ley no reconoce el principio de corresponsabilidad, ya que define a la familia como la instancia que tiene la responsabilidad primaria de la atención y el cuidado de las personas adultas mayores (artículo 3). La responsabilidad del Estado es de carácter subsidiario, brindando apoyo a las familias. En el artículo 4 de la Ley se establece que, a falta de una familia para las personas mayores, el Estado garantizará su atención mediante la coordinación y el apoyo a otro tipo de instancias públicas y privadas, y a instituciones no gubernamentales dedicadas al cuidado y la atención de las personas adultas mayores.

La Ley establece la creación del Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores (CONAIPAM), que hasta 2009 estuvo coordinado por la Secretaría Nacional de la Familia y actualmente es coordinado por la Secretaría de Inclusión Social (SIS), que realiza un registro de centros de atención a las personas adultas mayores. La mayoría de estos centros son establecimientos de carácter privado que ofrecen servicios comerciales, instituciones religiosas y entidades sin fines de lucro. A partir de la gestión de gobierno 2009-2014, y en el marco del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), desde la SIS se han impulsado diversas iniciativas para el desarrollo de un programa de atención específico para las

personas adultas mayores, denominado “Nuestros Mayores Derechos”. Otras iniciativas puestas en marcha por la SIS han estado dedicadas al registro de información sobre los centros de atención a personas adultas mayores, que brindan diversos tipos de servicios y tienen una naturaleza variada, que va desde hogares, residencias y asilos hasta centros de día, comedores y clubes en los centros de salud que organizan actividades de intercambio cultural y recreativo.

De acuerdo con un informe del SPSU, el 56% de los hogares y residencias están ubicados en tres ciudades importantes: San Salvador, Santa Tecla y Santa Ana. A nivel de cobertura, en 2011 atendían a un total de 1.561 personas, un 59% de las cuales eran mujeres (SPSU-SIS, 2015, citado en Salvador, 2015, pág. 50). Para 2015, los datos de la SIS en el informe citado reflejan un pequeño aumento a 51 hogares y residencias de atención a las personas adultas mayores, de los cuales solo dos son estatales y atienden al 19% de la población usuaria. Entre los demás hogares y residencias, 8 son privados con vocación comercial, 25 son administrados por entidades privadas sin fines de lucro y 16 son de naturaleza mixta. En todos los casos reciben para su funcionamiento diferentes tipos de contribuciones monetarias, que van desde aportaciones de las personas usuarias hasta acciones de recaudación y recepción de donaciones. Además, se señala que pese a que el CONAIPAM cuenta con un manual de normas para la atención integral de personas adultas mayores, ni este ni el Reglamento de la Ley son documentos que sirvan como parámetro para el establecimiento de las acciones relacionadas con los usuarios.

Con la creación del programa Nuestros Mayores Derechos, desde 2009 el Gobierno Central impulsó la provisión de servicios de salud, educativos y de fomento de espacios de integración para personas adultas mayores. También se incluyó la entrega de beneficios monetarios mediante la Pensión Básica Universal, que se otorga de forma gradual a las personas adultas mayores que habitan en municipios con una mayor concentración de pobreza severa. Este programa se llevó adelante mediante la implementación de las Comunidades Solidarias Urbanas (CSU). La selección de los municipios tomó como referencia los 50 municipios con mayor concentración de población urbana definidos por el mapa de pobreza urbana y exclusión social (Rivera, 2016, pág. 22).

Desde el punto de vista de los cuidados, se considera que la Pensión Básica Universal, si bien no está directamente vinculada a tales fines, puede tener un impacto positivo al permitir a la persona adulta mayor contar con algunos recursos para sus gastos y liberar así recursos de su familia. También el acercamiento y mayor acceso a los servicios de salud contribuiría a liberar tiempo de las mujeres responsables de sus cuidados. No obstante, no existe evidencia documentada al respecto (OIT/PNUD, 2014).

4. Competencias del municipio de San Salvador vinculadas a ámbitos de cuidado

Las municipalidades salvadoreñas tienen 29 competencias específicas en diferentes ámbitos de servicios, gestión, administración y regulación de espacios públicos, de la vida socioeconómica y de la participación y convivencia de sus habitantes⁷. Si bien ninguna competencia señala de forma explícita la intervención en el suministro de cuidados, algunas son susceptibles de asociarse a esta función.

Las siguientes son dos competencias asumidas recientemente por el municipio de San Salvador: i) promoción y desarrollo de actividades y programas destinados a fortalecer la equidad de género por medio de la creación de la Unidad Municipal de la Mujer (Competencia 29); y ii) promoción y desarrollo de actividades y programas destinados a fortalecer el interés superior de los niños y adolescentes mediante la creación de la Unidad Municipal correspondiente (si la capacidad administrativa y financiera lo permite) (Competencia 29-A).

La Alcaldía Municipal de San Salvador cuenta con los siguientes servicios que abordan el cuidado de la infancia y adolescencia⁸:

- Centros de Desarrollo Infantil (CDI) (en proceso de renovación a programa: San Salvador una ciudad que cuida y educa). De los 23 mercados existentes en la ciudad, 9 tienen un CDI para la atención y el cuidado diario de niños y niñas de entre 3 meses y 6 años y 11 meses, durante el tiempo en que los padres y, sobre todo, las madres realizan sus actividades laborales en los mercados municipales.
- Centros de Convivencia. Ofrecen diferentes cursos y talleres de formación, deportivos y recreativos en el período de vacaciones escolares, dirigidos a jóvenes y a la ciudadanía en general. Existen ocho Centros de Convivencia en los que se atiende diariamente a unas 4.000 personas (en su mayoría niñas, niños y adolescentes) en las áreas deportiva y recreativa.
- Instituto Municipal de Deportes y Recreación. Es una institución municipal destinada a descentralizar las políticas de promoción del deporte y recreación. Se encarga de coordinar y ejecutar las actividades deportivas y recreativas en los seis distritos de San Salvador, así como del rescate y la remodelación de escenarios deportivos.

⁷ Artículo 4 del Código Municipal (Alcaldía Municipal de San Salvador, 2017). Véase [en línea] <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-municipal>.

⁸ Información proporcionada por el Departamento de Cooperación, Alcaldía Municipal de San Salvador, 2017.

D. Demandas de cuidado y perfil de las cuidadoras

Como ya se ha mencionado, la población del municipio de San Salvador enfrenta una proyección decreciente, probablemente asociada a la migración hacia el exterior del país, sobre todo hacia los Estados Unidos. También inciden otros movimientos de migración interna debido a problemas asociados a los altos índices de delincuencia e inseguridad ciudadana, así como la construcción de numerosas urbanizaciones en otros municipios del Área Metropolitana de San Salvador. Por otra parte, en los últimos años se observa una tendencia decreciente de la fecundidad, que para 2015 registra, a nivel nacional, un índice de 1,9 hijos por mujer (DIGESTYC, 2015b), inferior al 2,1 que se considera la fecundidad de reemplazo. Pese a ello, San Salvador es el municipio más poblado del país y uno de los ocho considerados totalmente urbanizados (DIGESTYC, 2007).

1. Una mirada a las familias: relaciones de dependencia y demanda de cuidados

El municipio de San Salvador presenta un índice de masculinidad de 84 hombres por cada 100 mujeres, menor que el nacional que es de 90 hombres por cada 100 mujeres. El 37,2% de los hogares del municipio están encabezados por mujeres y al menos un 5,4% informa la contratación de servicios de empleada doméstica. El 95,9% de estos hogares (con servicio doméstico) están encabezados por mujeres, lo que pone en evidencia que, en la medida en que las mujeres están al frente de los hogares, se integran más al mercado laboral y, ante la falta de servicios públicos de cuidado, recurren a la contratación de empleadas domésticas. Sin embargo, para la estimación de la demanda de servicios de cuidado es importante tener en cuenta que un 86% de los hogares encabezados por mujeres en el municipio de San Salvador no cuentan con la posibilidad económica de contratar estos servicios. Es para este universo de mujeres, que en términos absolutos representan 27.875 hogares, que la carencia de servicios públicos de cuidado exige una mayor dedicación de tiempo y energía (DIGESTYC, 2013a).

En relación con la estructura de edades, el municipio de San Salvador presenta particularidades con respecto a los datos nacionales, que implican relevantes contrastes en la relación de dependencia de la edad (RDE). Al analizar los grupos de personas dependientes, se observa que el grupo etario de 0 a 15 años representa un 33,9% a nivel nacional y solo un 24,8% del total en San Salvador. Por su parte, la población de 65 años y más representa un 6,8% a nivel nacional y un 9,6% del total en San Salvador. El rango de edad considerado productivo —de 15 a 64 años— en San Salvador es del 65,6 %, mientras a nivel nacional es del 59,3% del total de la población. La población infantil de 0 a 4 años representa un 7,3% del total de la población del municipio de San Salvador, en tanto que en el país es un 9,7% del total.

Esta estructura significa que, si bien en la capital viven más personas adultas mayores, el factor de relación de dependencia de la edad es menor que el estimado a nivel nacional (un 52,4% frente a un 68,6%), pues es más el alto el porcentaje de personas en edad activa y menor el de niños y adolescentes (DIGESTYC, 2013a).

Esto está en concordancia con lo que señala el PNUD en el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010*: “el envejecimiento de la población, combinado con la limitada cobertura del sistema contributivo de pensiones, implica que con el tiempo habrá un número cada vez más grande de adultos mayores que carecerá de ingresos para hacer frente a su vejez” (PNUD, 2010, pág. 336). En este informe se realiza una proyección de la población de San Salvador y se estima un decrecimiento moderado de los nacimientos y un notorio crecimiento del envejecimiento. Sin embargo, el marcado aumento de la población en edad laboral, especialmente en la población de 30 a 64 años, permitirá que los índices de dependencia, en general, tiendan a descender hasta 2050.

Aunque no en todos los casos es posible estimar con suficiente precisión las necesidades de cuidados para la población con algún grado de dependencia, en el municipio de San Salvador, debido a que algunos datos identificados se encuentran agregados a nivel del Área Metropolitana de San Salvador y otros a nivel del departamento de San Salvador, sí es posible identificar características tales como el tipo de dedicación que requieren estos grupos, el perfil de las personas que se dedican al cuidado y la oferta o carencia de servicios públicos y privados para cubrir las necesidades de cuidado.

En relación con los cuidados en la primera infancia, en el Capítulo 10 de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013 (DIGESTYC, 2013a) se da cuenta de que, a nivel nacional, el 2% de las niñas y los niños de 0 a 3 años asiste a un centro de educación inicial, y en su mayoría residen en el área urbana. El 35,3% de los que asisten a un centro de educación inicial van a una institución pública, incluidos los que asisten a los CDI (DIGESTYC, 2013a, pág. 23). En este contexto, hay que tener en cuenta que los niveles de cobertura continúan siendo muy bajos, ya que los CDI que la municipalidad de San Salvador impulsa, vinculados al Sistema de Mercados Capitalinos, como se ha señalado, son unos de los pocos servicios públicos de la ciudad que atienden a esta población, con un estimado de cobertura de 400 niñas y niños entre los ocho centros.

Un dato interesante acerca de quienes cuidan a la población de 0 a 3 años en el país es que, a nivel nacional, se observa que la persona que cuida normalmente es la madre (81,6%), seguida de los abuelos (10,8%), el papá, tíos, vecinos u otro familiar (4,9%), y la empleada (2,7%) (DIGESTYC,

2013a, pág. 24). La población en edad preescolar y en los primeros años de educación primaria representa el 33,5% del total de la población infantil a nivel nacional, con un total de 26.289 niños y niñas de entre 5 y 9 años. De acuerdo con los datos del MINED (2011), este grupo tenía una cobertura del 54% y es previsible que aumente con las distintas iniciativas institucionales. La educación primaria (de 7 a 11 años), en tanto, tiene una cobertura casi total. Una de las dificultades que las familias enfrentan para los cuidados en este rango de edad es que se ofrecen servicios de medio horario, lo que hace más difícil la inserción laboral de las madres o las personas que les cuidan.

En el municipio de San Salvador, los datos del Censo 2007 proyectaban una cantidad de 14.693 niños y niñas de 4 a 6 años que requieren educación preescolar y una dedicación de tiempo de cuidados considerable. Si tenemos en cuenta que, de acuerdo con la Base de Datos de Centros Escolares del Censo de 2008 del Ministerio de Educación (MINED, 2008), en el municipio de San Salvador existían 114 centros de educación pública que para ese año tenían una cobertura de 8.347 niños y niñas en los tres años de educación parvularia, es posible advertir que la cobertura de los centros de educación pública en el municipio en ese año fue del 57%.

La necesidad de cuidados para la población preadolescente y adolescente representa un enorme desafío en San Salvador, especialmente en los sectores poblacionales que viven en situación de pobreza, debido a las condiciones de inseguridad y delincuencia juvenil. La población en el rango de edad de 10 a 14 años representa el 37,2% de la población infantil total, con un estimado de 29.176 niñas y niños en el municipio de San Salvador (DIGESTYC, 2013a). Como se ha mencionado, la municipalidad de San Salvador impulsa los Centros de Convivencia que brindan diferentes tipos de servicios recreativos y actividades culturales especialmente dirigidos a este grupo poblacional.

Las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores también suponen un gran desafío para el municipio de San Salvador, ya que la legislación salvadoreña considera que el cuidado de estas personas es responsabilidad de las familias y únicamente existen dos centros públicos de cuidados, con una cobertura insuficiente para las 30.141 personas de 65 años y más que viven en el municipio. Las necesidades de cuidado de personas adultas mayores en San Salvador son mayoritariamente femeninas, ya que las mujeres representan el 62,4% de las personas en este rango de edad, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013 (DIGESTYC, 2013a).

En lo que respecta a las personas con discapacidad, se estima que al menos el 4,3% de la población del municipio de San Salvador tiene algún tipo de discapacidad con limitaciones. La demanda de cuidados en esta población

también resulta mayoritariamente femenina, pues las mujeres representan el 54,2% del total de 13.625 personas (DIGESTYC, 2016) que viven en la capital y tienen limitaciones por discapacidad. Como se ha mencionado, el CONAIPD está trabajando a nivel nacional en las situaciones de dependencia y el tipo de cuidados que estas personas requieren. Hasta el momento, sin embargo, reciben poca atención por parte de la municipalidad, salvo en aspectos relacionados con la superación de barreras arquitectónicas para la movilidad en algunos sectores de la ciudad.

2. Perfil de las mujeres que cuidan: factores que inciden

Debido a la migración interna y a las transformaciones socioeconómicas, El Salvador ha pasado de ser un país eminentemente rural a ser mayoritariamente urbano, tal como lo refleja el censo de 2007. Esto incide en la cadena de cuidados, dado que en el campo existen redes familiares y comunitarias que facilitan el apoyo a las tareas de cuidados, pero estas redes no están presentes de igual forma en el ámbito urbano. Si bien, como se ha destacado, las mujeres desde siempre han asumido las tareas de cuidados, esta situación se ve reforzada por el hecho de que el 37,2% de los hogares del municipio de San Salvador están encabezados por una mujer y ellas asumen las tareas del cuidado ante la ausencia del hombre que pudiera corresponsabilizarse (DIGESTYC, 2012a).

Un factor que también determina el perfil de las mujeres que cuidan es el modelo educativo de media jornada, que obliga a que siempre deba haber una persona en el hogar para atender a las niñas y los niños cuando regresan de la escuela. A esto se suma el incremento de embarazos en niñas y adolescentes, y los matrimonios y las uniones de hecho tempranas (Ministerio de Salud/Instituto Nacional de Salud, 2015, pág. 19). En el municipio de San Salvador (UNFPA, 2016), las inscripciones en los servicios de control prenatal de niñas y adolescentes de 10 a 19 años representaron un total de 897 casos, con una prevalencia de denuncias por abuso sexual de 47,7 por cada 10.000 niñas y adolescentes de 10 a 19 años en 2015.

Otro elemento que está determinando que sean las mujeres quienes asumen los cuidados es la alta tasa de migración que se registra en El Salvador debido a que cada vez más mujeres están emigrando (ellas representan el 37% del total de migrantes) (OIT/PNUD, 2014). Al emigrar mujeres en edad reproductiva que realizaban el trabajo reproductivo y de cuidados en sus hogares se precariza la cadena del cuidado, ya que quienes deben asumir esta responsabilidad son mujeres adultas mayores (como las abuelas) o menores de edad, debido a la baja corresponsabilidad de los hombres para cumplir con esta labor.

E. San Salvador: propuestas sobre políticas de cuidado y autonomía económica de las mujeres

Una de las conclusiones a destacar es que la ciudad de San Salvador enfrenta el desafío de una notoria insuficiencia de servicios públicos de cuidado para la población que presenta diferentes tipos de dependencia. La demanda de cuidados tiene su principal —y muchas veces única— respuesta en los hogares, lo que genera una enorme carga de trabajo que recae en las mujeres, con altos niveles de exigencia, especialmente en aquellas que son cabeza de familia y sostienen con sus ingresos a las personas dependientes.

La ausencia de una perspectiva de corresponsabilidad por parte del Estado y actores privados ha empezado a abordarse mediante la creación de la Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política de Cuidados en El Salvador, una instancia interinstitucional integrada por entidades del Gobierno Central que desde 2014 vienen trabajando en el análisis y las posibilidades de diseño de un sistema nacional de cuidados. En este contexto institucional, es imprescindible afianzar la participación del Gobierno Municipal de San Salvador, asegurando la vinculación de la agenda nacional con la agenda municipal en esta materia. La ampliación de contenidos de la Secretaría Municipal de la Mujer y el impulso en la aplicación de la Política Municipal de Igualdad Sustantiva y Equidad de Género en San Salvador pueden ser una contribución sustancial de la municipalidad en este campo.

En este marco, resulta de vital importancia la articulación de las iniciativas municipales con la aplicación —en clave territorial— de la Política Nacional de las Mujeres (PNM), que en el eje temático núm. 5 de Cuidado y Protección Social define un conjunto de medidas enfocadas en la responsabilidad compartida del Estado, las familias y el sector privado para el cuidado de las personas. Las medidas que en este campo se propone impulsar son: i) instaurar un sistema nacional de cuidado; ii) promover la certificación de las instituciones que se dediquen al cuidado de la población infantil, adulta mayor y dependiente; iii) ampliar progresivamente la asignación de más recursos para crear o fortalecer la infraestructura social del cuidado de infantes, personas con discapacidad, personas adultas mayores y dependientes a nivel nacional y municipal; iv) promover la participación compartida de hombres y mujeres en tareas relativas a la maternidad y paternidad, desde las políticas laborales de empresas públicas y privadas; v) divulgar y garantizar la aplicación de las reformas al Código de Familia, relativas al reconocimiento voluntario de la paternidad y la reversión de la carga de la prueba en los procesos de reconocimiento forzoso; vi) ampliar progresivamente la cobertura de la educación inicial (para infantes de entre 0 y 3 años) en respuesta a las necesidades de cobertura de horario laboral de las madres y los padres; vii) revisar y adecuar las metodologías de los programas de alimentación escolar, a fin de que el trabajo que estos requieren

no represente una carga adicional no retribuida de tiempo o de recursos para las madres de los estudiantes beneficiados, y viii) institucionalizar en el Sistema Estadístico Nacional la medición sobre el uso del tiempo de hombres y mujeres, y el cálculo del aporte del trabajo doméstico no remunerado a las cuentas nacionales.

Asimismo, con la entrada en vigor de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, se mandata la creación del primer Plan Nacional de Igualdad y Equidad de las Mujeres Salvadoreñas 2012 (PNIEMS), que incluye el eje de autonomía económica. En este marco, a nivel institucional, la municipalidad de San Salvador ha dado el paso de crear la Secretaría de la Mujer con cinco departamentos: 1) igualdad y equidad de género; 2) atención y derechos de la niñez; 3) atención a personas adultas mayores; 4) atención a personas con discapacidad, y 5) derechos de las personas LGBTI (con prioridad en atención a mujeres trans). Estas dependencias tienen un papel rector en la aplicación de la Política Municipal de Igualdad Sustantiva y Equidad de Género en el municipio de San Salvador, aprobada en mayo de 2016, en coordinación con las unidades operativas y los Distritos Municipales.

La Política Municipal de Igualdad Sustantiva, en la línea temática de autonomía económica de las mujeres, se propone:

- Promover y llevar a cabo talleres vocacionales en oficios no tradicionales, impartidos por el Centro de Formación Laboral (CFL) en los distritos de la ciudad.
- Implementar el programa de Becas para mujeres, con énfasis en jefas de hogar y madres adolescentes, y un subsidio destinado a cubrir los costos de los estudios.
- Crear una bolsa de trabajo activa que establezca convenios con las empresas para que las mujeres jóvenes accedan a un primer empleo decente.
- Diseñar e implementar el Programa Crece Mujer orientado a la organización empresarial de las mujeres desde un enfoque de economía solidaria, mediante sociedades, cooperativas, grupos o emprendimientos económicos individuales.
- Poner en marcha el Programa Nuevo Mercado con el fin de generar condiciones en mercados municipales nuevos y existentes para que las mujeres puedan realizar su actividad comercial en condiciones de salubridad, seguridad y protección.
- Implementar el Programa Nacer, que consiste en centros de educación prenatal, con una cobertura ampliada de horarios, para facilitar la participación de las mujeres en los talleres vocacionales.

- Poner en práctica el Programa Crecer, que consiste en centros de enriquecimiento infantil, con espacios enfocados en el desarrollo infantil, por medio de programas para niñas y niños de 0 a 6 años.

En el corto plazo, la Alcaldía Municipal de San Salvador está impulsando la ejecución de proyectos que pueden contribuir a mejorar las condiciones de autonomía económica y la provisión de servicios de cuidado en el municipio. Estos proyectos ya tienen diferentes grados de aprobación y ejecución, con una manifiesta apertura del personal directivo y técnico a incorporar aspectos que promuevan la igualdad de género. Entre ellos se destacan:

- Proyecto “Promoviendo un modelo de atención integral comunitario para juventudes resilientes y constructivas”. Iniciado en 2017, este proyecto se propone implementar un modelo que contribuirá al ejercicio de los derechos de los jóvenes que viven en condiciones de mayor exclusión y vulnerabilidad en cuatro centros poblacionales (Distritos 5 y 6). Se pretende atender a 4.000 jóvenes, de los cuales al menos 1.800 son mujeres. Entre las principales actividades se contempla la formación en habilidades para el empleo, el emprendimiento y los talleres vocacionales, y el establecimiento de una “Incubadora de emprendimientos” municipal para la promoción, capacitación y atención a jóvenes emprendedores, desde la cual brindarán servicios técnicos y financieros a nuevas empresas en fase de creación y crecimiento. Dos cosas son importantes para las mujeres que son cabeza de hogar monoparental: que junto a los emprendimientos se instalen módulos para el cuidado de los niños más pequeños (de 0 a 6 años) y que sus hijos e hijas mayores de 7 años tengan acceso a escuelas de tiempo completo.
- Proyecto Escuela Taller San Salvador. Se trata de una iniciativa dirigida a jóvenes en situación de vulnerabilidad, cuyas actividades están vinculadas a dos programas prioritarios de la Alcaldía Municipal de San Salvador: rehabilitación del Centro Histórico y mejoramiento de los CDI. Los talleres identificados son: i) servicios integrales de construcción y reparación: carpintería (madera y metal), albañilería, plomería y electricidad; ii) jardinería, paisajismo y medio ambiente; iii) diseño y elaboración de mobiliario y materiales lúdicos; iv) servicios para el cuidado, y v) gastronomía. Este proyecto, que cuenta con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la municipalidad, y tiene una vigencia de 21 meses, puede ser importante para la acreditación de personas cuidadoras que trabajan en servicios de cuidado infantil, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

- Programa de Revitalización del Centro Histórico. Este programa representa una intervención física y social de fuerte impacto urbano. En una primera etapa se interviene en 23 manzanas, que incluyen plazas, monumentos y edificios públicos con valor patrimonial, y otros inmuebles de importancia institucional y comercial. Se ejecuta mediante alianzas estratégicas con instancias del Gobierno Central, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y la empresa privada. Esta intervención implica el reordenamiento de calles con una nueva normativa y rutas para el transporte público y uso vehicular, creando un circuito de áreas exclusivamente peatonales y zonas con acceso restringido para personas con necesidades especiales. Otro aspecto relevante es que incluye la creación de alternativas para la ubicación más permanente de vendedores de comercio informal, lo que puede contribuir a la dinamización económica de los emprendimientos de mujeres y a mejorar sus niveles de empleabilidad en actividades no tradicionales, especialmente si se coordina con la Escuela Taller.

En el mediano plazo, una contribución fundamental que la municipalidad de San Salvador puede realizar para avanzar en la autonomía económica de las mujeres y la construcción de políticas integradas de cuidado es la generación de datos sobre la población del municipio y sus diferentes necesidades, tanto en lo referido al apoyo para la inserción de las mujeres en el mercado laboral, como al reconocimiento concreto de las demandas de necesidades de cuidado de las personas dependientes, así como las necesidades y demandas de las personas que cuidan. Esta información es relevante para que las instancias integradas en los consejos interinstitucionales (CONNA, CONAIPD, CONAIPAM), que tienen la responsabilidad legal de impulsar políticas de cuidado para grupos de personas dependientes (niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores), establezcan políticas y programas que contribuyan a la creación de un sistema nacional y municipal de cuidados.

De esta manera, la municipalidad de San Salvador puede convertirse en un actor fundamental del debate y la construcción de políticas públicas nacionales y municipales para la autonomía económica de las mujeres y las políticas de cuidado. Sería deseable que la municipalidad convocara al CONNA, el CONAIPD y el CONAIPAM con el objeto de identificar con mayor precisión la demanda de cuidados y las ofertas institucionales existentes en el municipio, y de generar una respuesta integrada a las necesidades de cuidado en el marco de la aplicación de las políticas de protección social.

Una oportunidad interesante a considerar es la experiencia de la Escuela Taller en la formación y acreditación de personas cuidadoras, lo que constituye un aporte a la superación del vacío general existente en este campo. En este mismo sentido, en el marco de los programas impulsados por la Secretaría Municipal de la Mujer sería importante promover una campaña dedicada a favorecer las

condiciones de las trabajadoras del hogar remuneradas, o empleadas domésticas, realizando campañas de sensibilización dirigidas a las personas empleadoras para lograr su incorporación al sistema de seguridad social (Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)) e impulsando, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, un mecanismo institucional de acreditación.

Entre las propuestas a largo plazo se puede identificar la creación de políticas públicas integradas en el ámbito de los cuidados, que promuevan la corresponsabilidad por parte de diferentes actores institucionales del Gobierno Central y municipal, actores privados (empresas) y sociales (como organizaciones sindicales, organizaciones comunitarias y ONG), con la integración de las comunidades y las familias. Para ello sería recomendable que la municipalidad de San Salvador, a través de los departamentos que integran la Secretaría Municipal de la Mujer, diseñe y ponga en práctica una estrategia de sensibilización ciudadana acerca de la corresponsabilidad en los cuidados, e impulse, al mismo tiempo, negociaciones concretas con diferentes entidades, de cara a la creación de servicios públicos de cuidado, en particular en aquellos distritos donde la demanda es prioritaria.

De igual forma, es importante dar respuesta a las necesidades de cuidado de personas mayores dependientes, como parte de programas de cuidados domiciliarios, generando una oferta de posibilidades para las familias y en especial para las mujeres que se dedican al cuidado. Se propone aprovechar el tejido asociativo de comunidades y barrios, y organizar una respuesta a las necesidades de las familias con alternativas de cuidado de tiempo parcial, al menos en los distritos municipales que presentan mayor déficit.

Para avanzar en la realización de las iniciativas mencionadas es necesario propiciar un debate que vincule las propuestas de transformación de las políticas fiscales y la asignación de un porcentaje presupuestario para su financiamiento. Esto demostraría que se ha logrado poner a los derechos humanos y el cuidado de las personas en el centro de las agendas municipales.

F. Propuestas para abordar el cuidado de las personas a través del desarrollo urbano

1. Recuperación de la ciudad para los peatones

El desarrollo vial de San Salvador ha priorizado la construcción y ampliación de vías para la circulación de vehículos. Muchas veces, estas obras se convierten en barreras para los peatones, que se ven forzados a realizar largos y complicados recorridos. Al respecto, hay que tener en cuenta que la mayoría de las víctimas de accidentes de tráfico suelen ser adultos mayores o menores. Al riesgo generado por el tránsito de vehículos, en el caso de las personas que circulan a pie se suman las barreras arquitectónicas que

suponen las aceras irregulares, las rampas para entradas de vehículos y la invasión de vehículos, comercios o negocios en las aceras, que afectan el recorrido de las mujeres que ejercen cuidados y necesitan desplazarse con carritos para niños o carros para la compra del mercado, y de personas en silla de ruedas o con limitaciones de motricidad.

Con el propósito de facilitar el desplazamiento peatonal, y disminuir la demanda del transporte privado y público, se propone la elaboración de un plan de vialidad peatonal que vincule zonas residenciales y paradas de transporte público con áreas de mercado y comercio, escuelas, centros de salud y hospitales, instituciones públicas, parques y áreas recreativas. Asimismo, se sugiere elaborar ordenanzas y normativas municipales que regulen el diseño y uso de las aceras, garantizando un ancho adecuado al flujo de peatones, y devolver, en la medida de las posibilidades, el carácter de espacio público a estas vías. Estas ordenanzas deberán garantizar la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten la circulación de personas en silla de ruedas, carritos para niños o personas ciegas o con baja visión. También se prevé la instalación en el pavimento de baldosas con texturas, relieves y colores diferentes, que sirvan de guía a personas ciegas o con baja visión.

2. Priorización del transporte público

La ciudad de San Salvador cuenta con un sistema de transporte público conformado por una flota de buses y microbuses muy antiguos, operada por múltiples empresas y con bajos niveles de regulación, que hacen que el tráfico sea desordenado, no respetan los puntos de parada, producen un alto nivel de contaminación y generan inseguridad para los pasajeros. La regulación del transporte público es competencia del Viceministerio de Transporte y el gobierno municipal no puede intervenir en un servicio que genera un impacto negativo tan alto en la ciudad.

En los últimos años, el Gobierno Central ha promovido y puesto en funcionamiento el Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS), que funciona desde el municipio de Soyapango hasta el occidente de la ciudad de San Salvador. Se trata de un sistema troncal de transporte masivo operado por buses articulados y padrones, en carriles con preferencia de circulación, bajo la modalidad conocida como “transporte rápido por autobús”, que garantiza calidad en el servicio y seguridad para los pasajeros, algo muy importante para las mujeres. Algunas unidades también cuentan con plataformas para el acceso de personas en silla de ruedas. Sin embargo, este sistema está siendo muy resistido por los sectores económicos que se sienten afectados por su competencia.

Con el objeto de estimular el uso del transporte público, se propone impulsar desde el municipio de San Salvador la coordinación con el Viceministerio de Transporte y empresas operadoras de transporte público, para apoyar la implementación y consolidación del SITRAMSS y su articulación con el resto de las líneas de buses de transporte público que operan en la ciudad.

3. Recuperación de los espacios públicos para la diversidad

Si bien San Salvador cuenta con varios espacios públicos, el bajo mantenimiento de estas áreas, la inseguridad o su lejanía de las zonas más pobladas hacen que haya una carencia de lugares accesibles para el uso cotidiano de la mayor parte de la población.

Al respecto, se proponen dos planes: i) plan de rehabilitación y mantenimiento de los espacios públicos, en especial parques, plazas y áreas verdes de la ciudad, garantizando el buen estado del mobiliario urbano, la iluminación y la vigilancia de modo de permitir el uso seguro por parte de toda la ciudadanía, pero en especial de los niños, las mujeres y las personas adultas mayores; y ii) plan de recuperación, mantenimiento y gestión participativa de espacios públicos, áreas verdes y deportivas a nivel de barrios, en los que se acojan demandas de mujeres y hombres, lo que posibilita fortalecer la identidad con el territorio y el sentido de pertenencia a la comunidad. Mediante estas acciones se promoverán los espacios públicos de cercanía a los que se pueda acceder sin necesidad de desplazamiento en vehículos públicos o privados. Un proceso de recuperación y mejoramiento de los espacios públicos con una perspectiva de género permite acoger la diversidad de demandas de la ciudadanía y ampliar el ejercicio de los derechos de las mujeres al uso y disfrute de la ciudad.

G. Desafíos y oportunidades en relación con el contexto y las propuestas

San Salvador enfrenta el enorme desafío de promover la participación de la ciudadanía en la construcción de un proyecto de ciudad, y esto será posible si se vincula el dinamismo actual del gobierno municipal con el interés de las mujeres y los hombres que la habitan y se apropian de ella. Para las mujeres es fundamental obtener respuestas a sus necesidades de generación de ingresos y avanzar en la construcción de la autonomía económica y personal en un ambiente urbano seguro, que incluya medidas orientadas a la corresponsabilidad en lo que respecta al cuidado de las personas dependientes.

El municipio de San Salvador, como ciudad capital y centro del Área Metropolitana, tiene la oportunidad de influir en la articulación de actores nacionales, sociales y empresariales, propiciando debates que coloquen a las políticas públicas de cuidado y empoderamiento económico de las mujeres entre las prioridades de la gobernanza. De igual forma, es necesario que pueda mostrar el avance de sus proyectos y experiencias concretas como prueba de que desde la gestión territorial integral es posible dar respuesta a las necesidades y demandas de las mujeres, que inciden en forma significativa en su bienestar y en el conjunto de la población.

La ciudad y su gobierno no pueden ni deben seguir ignorando la carga de trabajo que significa el cuidado, que hoy recae fundamentalmente en el uso del tiempo y la energía de las mujeres. La disponibilidad de información y el reconocimiento de esta problemática pueden servir para dar paso al surgimiento de una nueva generación de políticas públicas territoriales mediante las cuales el Estado —junto con otros actores— empiece a hacerse cargo de la corresponsabilidad que requieren los cuidados y el bienestar de su población.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2016a), “Fichas EBI” [en línea] <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Inversion/FichasEBI>.
- ____ (2016b), *Mujeres y hombres en Bogotá en 2014: condiciones de vida e igualdad de derechos* [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/Tab/Mujeres_y_hombres_Bogota2016.pdf.
- ____ (2016c), *Proyecto del Plan de Desarrollo 2016-2020. Bogotá Mejor para Todos* [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/proyecto-plan-de-desarrollo/>.
- ____ (2014), “Encuesta Multipropósito 2014”, *Boletín*, N° 65 [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Resultados_2014/Boletin_Resultados_Encuesta_Multiproposito_2014.pdf.
- ____ (2004), “Jurisprudencia. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y Equidad de Género” [en línea] <http://www.sdmujer.gov.co/inicio/882-jurisprudencia-plan-de-igualdad-de-oportunidades-para-las-mujeres-y-equidad-de-genero>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá/Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD) (2015), “Encuesta 2015” [en línea] <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/observatorio-de-culturas/encuesta-2015>.
- Bogotá Como Vamos (2017), “Localidades” [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/localidades>.
- ____ (2016a), “Encuesta de satisfacción de usuarios de transporte público” [en línea] <http://comovalamovilidaddenbogota.blogspot.com.co/2013/10/encuesta-de-satisfaccion-de-usuarios-de.html>.
- ____ (2016b), “Violencia contra las mujeres en Bogotá. Informe especial” [en línea] <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/violencia-contra-las-mujeres-en-bogota-boletin-especial/>.

- Caicedo, J. M. (2007), “La Ley 388 de 1997. Un repaso a una década”.
- Congreso de la República de Colombia (2010), “Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas” [en línea] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1413_2010.html.
- ____ (2008a), “Ley 1251 de 2008. Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores” [en línea] http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1251_2008.htm.
- ____ (2008b), “Ley 1232 de 2008. Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones” [en línea] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1232_2008.html.
- ____ (2002), “Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6778>.
- ____ (1997), “Ley 388 de 1997” [en línea] http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2007), “Política pública nacional de primera infancia. Colombia por la primera infancia”, *Documento CONPES Social*, N° 109, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación/Ministerio de la Protección Social/Ministerio de Educación Nacional/Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [en línea] https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulos-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf.
- ____ (2013), “Política pública nacional de discapacidad e inclusión social”, *Documento CONPES*, N° 166, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación [en línea] http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_0166_2013.htm.
- Dalmazzo, M. y L. Rainero (2012), “Enfoque de género en la planificación urbana y la gestión del territorio”, inédito.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2015a), “Colombia. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) – 2015” [en línea] https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/356/related_materials.
- ____ (2015b), “Proyecciones de población total por sexo y grupos de edad de 0 hasta 80 y más años (2005-2020)”, *Proyecciones de Población* [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.
- ____ (2014a), “Encuesta Multipropósito 2014”, *Boletín*, N° 65 [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Encuesta_Multiproposito_2014/Resultados_2014/Boletin_Resultados_Encuesta_Multiproposito_2014.pdf.
- ____ (2014b), “Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT)” [en línea] <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2016), “Sistema Nacional de Cuidados”, Bogotá, Dirección de Desarrollo Social, Subdirección de Género.
- Falú, A. (ed.) (2002), *Ciudades para varones y mujeres: herramientas para la acción* [en línea] http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_31.pdf.

- Gobierno de Colombia (2016), “Estrategia de cero a siempre” [en línea] <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>.
- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) (2016), “Manual operativo. Modalidad comunitaria para la atención a la primera infancia”, documento interno.
- Jirón, P., C. Lange y M. Bertrand (2010), “Exclusión y desigualdad espacial: retrato desde la movilidad cotidiana”, *Revista INVI*, vol. 25, N° 6, Santiago, Universidad de Chile.
- López, C. y otros (2015), “Bases para un nuevo modelo de desarrollo con equidad de género”, Bogotá, Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-MUJERES).
- Ministerio de Salud y Protección Social (2017) [en línea] https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/DisCapacidad_RLCPD.aspx.
- Rainero, L. y M. Dalmazzo (cons.) (2011), *Una ciudad al alcance de las mujeres. Herramientas para incorporar el género en el ordenamiento territorial*, Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- Rainero, L. y M. Rodigou (2004), “El espacio público de las ciudades. Procesos de construcción de indicadores urbanos de género”, *Discurso social y construcción de identidades: mujer y género*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba.
- Régimen Legal de Bogotá D.C. (2014), “Decreto distrital 224 de 2014. Por medio del cual se actualiza el Consejo Consultivo de Mujeres, y se dictan otras disposiciones” [en línea] http://sdmujer.gov.co/images/pdf/Normatividad/decreto_224_de_2014.pdf.
- _____(2013), “Acuerdo 526 de 2013. Por el cual se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54635>.
- _____(2011), “Decreto 520. Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D.C.” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44762>.
- _____(2010a), “Decreto 166 de 2010. Por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones” [en línea] http://www.sdmujer.gov.co/images/pdf/decreto_166_2010.pdf.
- _____(2010b), “Decreto 345. Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40243>.
- _____(2007a), “Decreto 470. Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27092>.
- _____(2007b), “Decreto 546 de 2007. Por el cual se reglamentan las Comisiones Intersectoriales del Distrito Capital” [en línea] <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=27591>.
- _____(2007c), “Decreto 403 de 2007. Por el cual se crea y estructura el Consejo Consultivo de Mujeres” [en línea] <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26492>.
- _____(2004), “Decreto 190. Por medio del cual se compila las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003” [en línea] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>.

- Sáez, I. (2015), "El horizonte de la igualdad de género. Colombia y Cuba frente a los retos de cuidado", *serie Asuntos de Género*, N° 131 (LC/L.4110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez de Madariaga, I. (2004), "Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida", *Ciudades. Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, N° 8 [en línea] <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/10265/1/CIUDADES-2004-8-INFRAESTRUCTURAS.pdf>.
- Secretaría Distrital de Integración Social (2016) [en línea] <http://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/116-otros/1280-integracion-social-100-dias-de-servicios-integrales-y-con-calidad>.
- Secretaría Distrital de la Mujer (2014), "Así avanzan los Consejos Locales de Seguridad de las Mujeres en Bogotá" [en línea] <http://www.sdmujer.gov.co/index.php/2-uncategorised/263-asi-avanzan-los-consejos-locales-de-seguridad-de-las-mujeres-en-bogota>.
- Secretaría Distrital de Planeación (2016a), "Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal, localidades con mayor número de hogares sin capacidad de pago" [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2016/ciudad_bolivar_usme_san_cristobal
- ____ (2016b), "Información cartográfica y estadística. Sistema distrital de equipamiento".
- ____ (2015), *Boletín. Mercado de vivienda* [en línea] <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/ObservatorioDinamicasTerritorio/2015/BOLETIN-MercadoVivienda-23.pdf>.
- ____ (2013), "Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, D.C." [en línea] http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/actualidad-SDP-home/Segregacion_Socioeconomica_Espacio_Urbano_Bogota_Junio_0.pdf.
- Secretaría Distrital de Salud (2014), "Personas en condición de discapacidad" [en línea] <http://www.saludcapital.gov.co/DSP/Paginas/Personasencondiciondediscapacidad.aspx>.
- Segovia, O. (2009), "Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público", *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*, A. Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR.
- Velásquez, S. (2015), "Ser mujer jefa de hogar en Colombia", *Ib. Revista de la Información Básica* [en línea] https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo4.html.

Capítulo XI

¿Quién cuida en Cuenca?, Ecuador¹

Verónica Aranda²

Introducción

De acuerdo con la literatura especializada, las ciudades intermedias son, en términos cuantitativos, los asentamientos que tienen entre 50.000 y 1 millón de habitantes (Jordán y Simioni, 1998; CEPAL, 2002). Sin embargo, esta categorización se vuelve más compleja al considerar su ubicación en la jerarquía del sistema urbano nacional —sobre todo porque ocupan un lugar claramente inferior con respecto a los centros principales— y su capacidad de generar ingresos propios desde fuentes diversas. Se destaca su capacidad de autogestión, que incluye estrategias de desarrollo dirigidas a la consolidación y evolución de la ciudad hacia un desarrollo más sostenible (Benavides, Manzano y Mendoza, 2003). Las ciudades intermedias, entonces, se comprenden en la construcción y especificidad de sus propias características, que dependen de su entorno territorial (Universidad de Lleida, 2017).

Las dinámicas propias de las ciudades intermedias permiten ofrecer un buen nivel de servicios, comodidades y conexiones, sin la magnitud y

¹ En este capítulo se han incorporado sugerencias y aportes de Mary Cabrera, Ana F. Stefanovic, Olga Segovia y Emile Tant. Se agradecen los comentarios de María José Machado, Directora del Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y de Género de la Municipalidad de Cuenca.

² Consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), académica e investigadora de la Universidad de Chile.

confusión de las grandes ciudades. Estas ciudades de nivel intermedio se desempeñan como mediadoras entre las escalas local y global, pues actúan como puentes entre las zonas rurales y urbanas a nivel regional y conectan a la comunidad con los ámbitos nacional e internacional. En general, están posicionadas como centros regionales de equilibrio y regulación, pues a menudo son capitales regionales, provinciales o estatales.

En este contexto, la relación entre las ciudades intermedias y el desarrollo territorial ha despertado un creciente interés en la literatura especializada y en el estudio de las políticas públicas como instrumento de desarrollo territorial, en el marco de la preocupación por consolidar estructuras urbanas más equilibradas frente al creciente proceso de concentración espacial y la conformación de una economía global comandada por un archipiélago metropolitano (Veltz, 1999; Naciones Unidas, 2016).

Desde un enfoque de género, la planificación de las ciudades intermedias ha cobrado cada vez más importancia por sus propias características urbanísticas y de asentamiento, enmarcadas en los espacios urbanos de mayor jerarquía, donde las ciudades globales ejercen el comando de la economía mundial (Sassen, 1999; Brenner, 2003). La ciudad de Cuenca, en el Ecuador, se configura como una ciudad intermedia, caracterizándose en primer lugar por su población, que en 2010 llegaba aproximadamente a medio millón de habitantes (INEC, 2010a). En este contexto se entiende su valor económico, político y social, pues las ciudades intermedias surgirían como lugares privilegiados para el desarrollo del país (Jordán y Simioni, 1998).

Entendidas como focos de progreso (CEPAL, 2002), las ciudades intermedias presentan una gran oportunidad para el diseño y la implementación de políticas públicas a nivel municipal, mayor flexibilidad y mayores oportunidades institucionales, pues su tamaño permite plantear estrategias de intervención a menor escala (Naciones Unidas, 2016) y adaptar y gestionar planes municipales de forma más coherente, abordando el territorio con una visión holística e integral.

En la Nueva Agenda Urbana, ratificada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), se reconocen y valoran las características territoriales de las ciudades intermedias, que contribuyen al reequilibrio territorial. Así, en el artículo 95 de la Nueva Agenda Urbana, se señala que se apoyará “la aplicación de políticas y planes de ordenación territorial integrados, policéntricos y equilibrados, alentando la cooperación y el apoyo recíproco entre ciudades y asentamientos humanos de diferentes escalas; fortaleciendo la función de las ciudades y localidades de tamaños pequeño e intermedio en la mejora de los sistemas de seguridad alimentaria y nutrición; proporcionando acceso a servicios, infraestructuras y viviendas sostenibles, asequibles, adecuadas, resilientes y seguras” (Naciones Unidas, 2016, pág. 15).

En lo que se refiere al cuidado, las ciudades intermedias presentan una gran oportunidad para la creación de políticas públicas efectivas en materia de cuidado y trabajo no remunerado (Naciones Unidas, 2015). Para ello deben facilitar y liderar la concreción de los compromisos para alcanzar la igualdad de género, articular sus políticas en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (PNUD, 2015) y reconocer que la integración horizontal y vertical de los programas, las políticas y la legislación urbana es esencial para crear ciudades sostenibles con comunidades inclusivas e integradas.

Considerando lo expuesto, y al ser Cuenca una ciudad intermedia con todas las características y posibilidades de acción que esto conlleva, es posible avanzar en las políticas públicas de servicios de cuidado, transporte y espacios multifuncionales (políticos, económicos, ocio) para aumentar la autonomía de las mujeres y promover una mayor igualdad entre los géneros.

Cuenca constituye un escenario óptimo para trabajar en políticas inclusivas y diseñar la ciudad de cercanía, en la que el uso eficaz de los espacios públicos, la movilidad y la planificación no solo tiene un carácter económico y ambiental, sino que también supone la inclusión de un enfoque de género en el análisis del reparto y el disfrute de la energía, el espacio y la calidad de vida.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se presentan distintos indicadores sobre la autonomía de las mujeres en Cuenca, se describen la conformación del territorio, la participación laboral de las mujeres y su participación en el empleo remunerado y no remunerado y se hace una revisión del uso del tiempo, incluidas las brechas de género que existen en términos de cuidado. En la segunda sección se examinan las políticas de cuidado en Cuenca profundizando en la descripción de indicadores referentes al cuidado desde una perspectiva de género. Por último, se presentan propuestas de políticas y programas de cuidados para la ciudad de Cuenca y se destaca la necesidad de promover iniciativas acordes con diagnósticos basados en perspectivas de género, que informen de la relevancia del cuidado para la reproducción de las ciudades.

A. La ciudad de Cuenca: indicadores de autonomía económica de las mujeres

1. Población y conformación del territorio

En 1999, la ciudad de Cuenca fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)³. Con ello se rescataba la implantación de

³ En 2012, el tejido de paja toquilla fue reconocido como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad y, en 2013, el Macizo del Cajas, que comprende al Parque Nacional Cajas, fue declarado Reserva de la Biosfera.

los principios de la planificación urbana del Renacimiento en las Américas, se resguardaba y preservaba la fusión de distintas culturas en América Latina y se valorizaba la arquitectura colonial de raíces españolas. En la ciudad de Cuenca se fusionan tres culturas: antes de su fundación española en 1557, fue la segunda ciudad más importante del imperio de los incas (Tomebamba), a su vez construida sobre lo que fue Guapondelig, urbe de la cultura cañari que habitó la región centro-sur del Ecuador actual, y con el tiempo se convirtió en el centro económico y cultural de una rica región del Ecuador.

Cuenca es el cantón con mayor población de la provincia de Azuay, de la cual también es su capital. Según proyecciones del censo de 2010, se estima que la población de Azuay en el presente año sería de 838.859 habitantes, y la población del cantón de Cuenca, según la misma proyección, correspondería al 72% de la población (SNI, s/f).

Cuenca se emplaza en una superficie de 310.260,74 hectáreas y se divide en 36 parroquias (15 parroquias urbanas que representan el 2% del territorio y 21 parroquias rurales que conforman el 98% restante) (Alcaldía de Cuenca, 2015c).

La actividad económica de Cuenca es variada y conjuga la producción industrial con los diferentes servicios institucionales que se ofrecen en el cantón, incluidos los servicios regionales educativos, financieros y administrativos. Estos convierten a Cuenca en un centro regional para la zona, debido al tamaño y la especialización de la oferta (Alcaldía de Cuenca, 2015c).

Tanto la provincia de Azuay como Cuenca poseen una mayor población de mujeres. En 2010 la población de Cuenca era de 505.585 habitantes, cifra que se distribuía en un 47,37% de hombres y un 52,63% de mujeres (INEC, 2010a). Según el crecimiento registrado entre el censo de 2001 y el censo de 2010, Cuenca tuvo una tasa de crecimiento del 2,12% (véase cuadro XI.1). Según proyecciones, se estima que a 2020, la población total de Cuenca llegaría a 636.996 de habitantes, de la cual el 47,74% correspondería a hombres y el 52,26% a mujeres (SNI, s/f).

Cuadro XI.1
Cuenca: distribución de la población por sexo, 2001, 2010
(En número de habitantes y porcentajes)

	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Total
Censo de 2001	195 683	48,86	221 949	53,14	417 632
Censo de 2010	239 497	47,37	226 088	52,63	505 585

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Censo de Población y Vivienda, 2010.

Por otra parte, según datos entregados por la Alcaldía de Cuenca en 2015, la población urbana de Cuenca estaría compuesta por un 52,28% de mujeres (173.523) y un 47,72% de hombres (158.365) (Alcaldía de Cuenca,

2015d), situación que estaría en concordancia con las cifras a nivel provincial, ya que en Azuay mediante la proyección de los datos del censo de 2010, se estima que actualmente la población urbana es mayoritariamente femenina (INEC, 2017).

Con respecto a la estructura demográfica de los habitantes de Cuenca, se destaca la gran proporción de niños y jóvenes, pues el 47% de la población tiene entre 1 y 24 años de edad. A este grupo le sigue la población adulta (de 25 a 65 años de edad), que representa el 43%, mientras que las personas mayores (más de 65 años) constituyen el 7%.

Al desagregar la información por zonas de residencia se observa que la población rural es más joven que la urbana, pues ese grupo etario representa el 52% y el 46% de la población en esas áreas, respectivamente. Por el contrario, la zona rural posee menos población adulta, en comparación con la zona urbana (el 39% y el 47%, respectivamente) (Alcaldía de Cuenca, 2015c).

2. Participación laboral, empleo y pobreza

En 2014 la población en la fuerza de trabajo en Cuenca alcanzaba un 56,5%⁴. Pese a que las mujeres constituyen la mayor parte de la población en edad de trabajar, la proporción de hombres en la población en la fuerza de trabajo es mayor con respecto a estas (el 52,95% y el 47,05%, respectivamente) (Alcaldía de Cuenca, 2016b).

Por otra parte, la población fuera de la fuerza de trabajo⁵ está compuesta mayoritariamente por mujeres, que representan el 67,5%, en comparación con el 32,5% de los hombres (véanse el cuadro XI.2 y el gráfico XI.1). Es importante destacar que estas diferencias porcentuales no son aisladas, sino que se repiten en las demás divisiones de la provincia (INEC, 2010b).

A partir de la información proporcionada en el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2020 (actualización de 2016) es posible observar la distribución de la población en edad de trabajar desagregada por sexo.

⁴ La población en la fuerza de trabajo es lo que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) denomina población económicamente activa (PEA) y comprende a los hombres y las mujeres mayores de 10 años que trabajan en forma remunerada o se encuentran subempleadas o desempleadas por un tiempo máximo de seis meses.

⁵ La población fuera de la fuerza de trabajo es lo que el Instituto Nacional de Estadística y Censos denomina población no económicamente activa, refiriéndose a los hombres y las mujeres mayores de 10 años que no están en busca de empleo remunerado, rentistas, jubilados, estudiantes, amas de casa y personas con discapacidad.

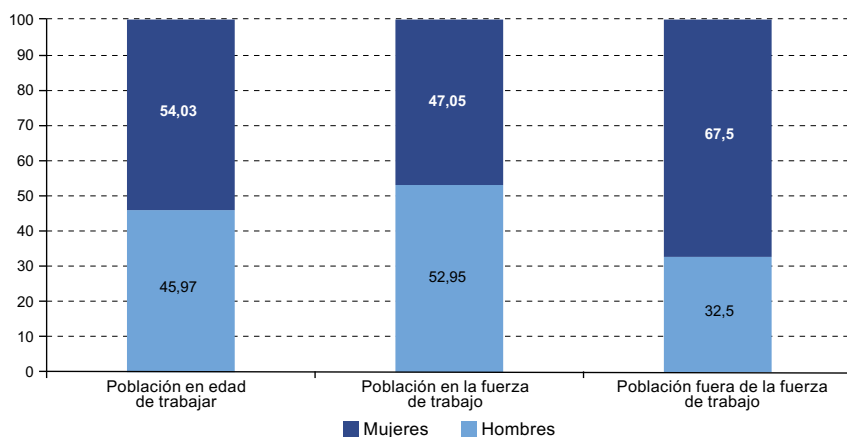
Cuadro XI.2
Cuenca: distribución de la población en edad de trabajar por sexo, 2014^a
 (En porcentajes)

	Hombres	Mujeres
Población en edad de trabajar	45,97	54,03
Población en la fuerza de trabajo	52,95	47,05
Población fuera de la fuerza de trabajo	32,5	67,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Alcaldía de Cuenca, "II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2020: actualización 2016, Cuenca, inédito, 2016.

^a Conceptualización de población en la fuerza de trabajo y población fuera de la fuerza de trabajo sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe de la Conferencia: 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra, 2-11 de octubre de 2013*, Ginebra, 2013.

Gráfico XI.1
Cuenca: distribución de la población en edad de trabajar por sexo, 2014^a
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Alcaldía de Cuenca, "II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2020: actualización 2016, Cuenca, inédito, 2016.

^a Conceptualización de población en la fuerza de trabajo y población fuera de la fuerza de trabajo, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe de la Conferencia: 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Ginebra, 2-11 de octubre de 2013*, Ginebra, 2013.

En el Ecuador, las cifras en materia de empleo revelan importantes brechas de género. Como se puede observar en el cuadro XI.3, las mujeres están sobrerrepresentadas en todos los indicadores laborales que representan precarización del trabajo, pues son ellas quienes engrosan las filas del desempleo y el subempleo, realizan trabajos menos adecuados, trabajan menos horas en forma remunerada y ganan un salario menor (INEC, 2016a).

Al comparar con el nivel nacional del Ecuador, se observa que, en general, los indicadores de las estadísticas laborales de Cuenca son mejores. En este sentido, cabe destacar que tanto el desempleo como el subempleo tienen mejores registros que a nivel nacional, así como la tasa de empleo adecuado, que presenta una diferencia de 8 puntos porcentuales (véase el

cuadro XI.4). No obstante, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2016, el indicador de empleo en Cuenca disminuyó 8 puntos porcentuales, mientras que el subempleo aumentó del 6,3% al 11% en el mismo período (INEC, 2016c).

Cuadro XI.3
Ecuador: indicadores laborales, por sexo, 2016
(En porcentajes, dólares y horas semanales)

	Hombres	Mujeres
Tasa de empleo global	95,5	93,8
Tasa de empleo adecuado ^a	47,9	31,9
Tasa de subempleo ^b	19,1	20,4
Salario promedio	367,70	337,12
Horas de trabajo	40	33

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores laborales, diciembre 2016”, Quito, 2016.

^a “Personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan igual o más de 40 horas a la semana, independientemente del deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. También forman parte de esta categoría, las personas con empleo que, durante la semana de referencia, perciben ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo, trabajan menos de 40 horas, pero no desean trabajar horas adicionales” (INEC, 2016b, pág. 7).

^b “Personas con empleo que, durante la semana de referencia, percibieron ingresos inferiores al salario mínimo y/o trabajaron menos de la jornada legal y tienen el deseo y disponibilidad de trabajar horas adicionales. Es la sumatoria del subempleo por insuficiencia de tiempo de trabajo y por insuficiencia de ingresos” (INEC, 2016b, pág. 7).

Cuadro XI.4
Ecuador y Cuenca: indicadores laborales, 2016
(En porcentajes)

	Ecuador	Cuenca
Tasa de empleo adecuado	47,6	56,6
Tasa de desempleo	6,5	4,8
Tasa de subempleo	18,8	11

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores laborales, diciembre 2016”, Quito, 2016.

Desde el punto de vista del género, los indicadores laborales de Cuenca reproducen las tendencias registradas a nivel nacional: las mujeres representan el menor porcentaje de personas empleadas (el 43%, en comparación con el 54% de los hombres) (INEC, 2015) y cerca del 7% de las mujeres empleadas está bajo un régimen de mayor vulnerabilidad laboral.

En lo que respecta a la tasa de subempleo, espacio precarizado laboralmente, si bien se observa una disminución de 4,7 puntos porcentuales entre 2015 y 2016 (INEC, 2016b), son las mujeres quienes también alcanzan los mayores porcentajes (el 55,32%, frente al 44,68% de los hombres) (Alcaldía de Cuenca, 2016b).

Al analizar el tipo de actividad económica por sexo, se observa que las mujeres desempeñan sobre todo trabajos domésticos y de cuidado, mientras los hombres están presentes en la mayoría de todos los otros tipos de actividades económicas (Alcaldía de Cuenca, 2016b). En este contexto laboral, la vulneración

de la autonomía económica debido a la precarización del empleo (tanto con respecto a la posibilidad de encontrar uno como a su calidad) se traduce en un elevado porcentaje de mujeres entre las personas pobres en Cuenca cuyas necesidades básicas están insatisfechas (38,4%) (Alcaldía de Cuenca, 2016b).

Junto con la feminización de la pobreza se advierten otras variables de vulnerabilidad, como la edad. En Cuenca, el índice de pobreza de la población mayor también presenta brechas de género, pues en 2014 se estimaba que, de las 5.452 personas que se encontraban en ese rango etario, 427 mujeres y 240 hombres se encontraban bajo la línea de la pobreza, mientras que 71 hombres y 136 mujeres vivían en condiciones de pobreza extrema (Alcaldía de Cuenca, 2015b). Este aspecto es muy relevante, considerando que la población mayor suele requerir cuidados.

3. Uso del tiempo⁶

De acuerdo con la Encuesta de Uso del Tiempo realizada en 2012, las mujeres en la provincia de Azuay podían llegar a trabajar más de 86 horas semanales, considerando el trabajo no remunerado (34 horas y 49 minutos semanales) y remunerado (51 horas y 51 minutos semanales). Por otra parte, los hombres podían alcanzar un total de aproximadamente 65 horas semanales, distribuidas en 12 horas y 48 minutos de trabajo no remunerado y 52 horas y 27 minutos de trabajo remunerado (INEC, 2012a) (véase el gráfico XI.2).

Esta realidad determina también que las mujeres tengan poco tiempo para su propio cuidado. En el caso de la provincia de Azuay, las mujeres descansan en promedio 3 horas y 49 minutos semanales y los hombres, en cambio, 4 horas y 32 minutos (INEC, 2012a). En el cuadro XI. 5 se puede apreciar que son las mujeres quienes dedican más tiempo a las tareas domésticas, tanto internas como externas del hogar⁷.

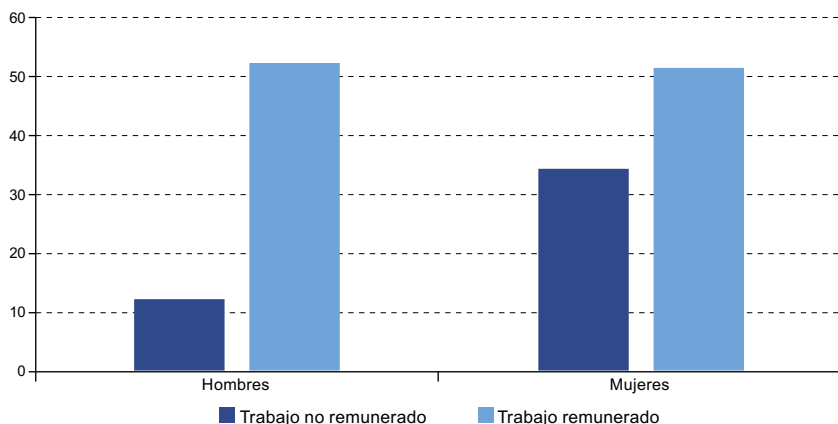
Las brechas de género con respecto al uso del tiempo indican que las mujeres usan la ciudad principalmente para realizar tareas relacionadas con el cuidado. Su relación con los espacios está estrechamente vinculada con el papel que desempeñan en el hogar, que determina sus tipos de desplazamiento y sus relaciones con las instituciones y los proveedores de servicios (centros de salud, educación y guarderías, entre otros).

⁶ Los datos utilizados para analizar el uso del tiempo son a nivel provincial (Azuay), debido a que no se cuenta con datos de esta índole desagregados por territorios más pequeños (como el cantón Cuenca o sus parroquias). Si bien la cobertura de los servicios en las zonas urbanas y rurales de Cuenca es alta, lo que podría determinar que los tiempos asociados al trabajo no remunerado en Cuenca fueran algo menores con respecto a los registrados en la provincia de Azuay, se estima que los datos presentados dan cuenta de las brechas en términos del uso del tiempo y las funciones asociadas, así como de la necesidad de generar información estadística apropiada para la creación de programas y planes adecuados (este último punto se retoma en la última sección de este artículo).

⁷ Las categorías "trabajo doméstico interno del hogar" y "trabajo doméstico externo del hogar" son utilizadas por la encuesta del uso del tiempo realizada en 2012.

Gráfico XI.2

Azuay: distribución del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, 2012
(En horas semanales)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta de Uso del Tiempo, Quito, 2012.

Cuadro XI.5

Azuay: tiempo promedio dedicado por la población ocupada de 12 y más años de edad al trabajo doméstico no remunerado, por sexo, 2012
(En horas semanales)

	Tiempo total de trabajo no remunerado	Trabajo doméstico interno del hogar	Trabajo doméstico externo del hogar
Hombres	12 horas y 48 minutos	8 horas y 22 minutos	3 horas y 54 minutos
Mujeres	34 horas y 49 minutos	25 horas y 51 minutos	5 horas y 13 minutos

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Encuesta de Uso del Tiempo, Quito, 2012.

B. El cuidado y las políticas urbanas en la ciudad de Cuenca

1. Políticas de género

Como se ha señalado en numerosos estudios, el cuidado supone un trabajo constante en varios niveles, desde el cuidado de otros (niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, entre otros) a las tareas del hogar. Este tipo de trabajo carece de legitimidad y reconocimiento y, amparado en la división sexual del trabajo, se ha considerado históricamente como una función exclusiva de las mujeres. En este contexto, si bien las mujeres han entrado a la fuerza laboral, su papel en los trabajos reproductivos no ha disminuido y, en la mayoría de los casos, tienen jornadas laborales muy extensas.

Sin políticas de conciliación, el papel de las mujeres en el cuidado disminuye su disfrute de la ciudad y, por tanto, su autonomía. Esta situación contradice lo establecido en la propia Constitución de la República del Ecuador, cuyo artículo

383 establece que “se garantiza el derecho de las personas y las colectividades al tiempo libre, la ampliación de las condiciones físicas, sociales y ambientales para su disfrute, y la promoción de actividades para el esparcimiento, descanso y desarrollo de la personalidad” (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008, pág. 116).

De igual forma, “la administración del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, como ente rector de las políticas públicas locales, también apuesta por un cambio de modelo de desarrollo para la ciudad que incorpore políticas de igualdad de género, con la admisión de un doble enfoque, gestión y actuación. La perspectiva de género se integrará en los planteamientos generales y en el establecimiento de medidas específicas que favorezcan la igualdad entre mujeres y hombres. La ordenanza que regula la institucionalidad para la equidad social y de género en la Municipalidad de Cuenca, específicamente en su Art. 1 establece la conformación de mecanismos de planificación que aseguren la incorporación del enfoque en la gestión de la Corporación Municipal garantizando de esta manera la igualdad, equidad y no discriminación. Por otro lado, el Art. 2 propone la implementación participativa de políticas, planes y programas de desarrollo con enfoque de género, en el marco de las competencias y los planes de desarrollo institucional y local; así como transversalizar el enfoque de género en la planificación integral de la Municipalidad, para garantizar la igualdad real, igualdad de oportunidades y no discriminación en razón del género” (Alcaldía de Cuenca, 2015d, pág. 241).

2. Movilidad, transporte y espacios públicos

La movilidad urbana se ha convertido en uno de los elementos centrales y prioritarios de las agendas de las ciudades, en la medida en que determina fuertemente la calidad de vida de sus habitantes e incide en la productividad de la ciudad. El acceso de las mujeres a una movilidad segura y eficiente guarda relación con el desempeño de las propias tareas de cuidado. En el Ecuador en general, y en Cuenca en particular, el fortalecimiento del transporte público considerando la perspectiva de género de manera transversal será un aporte directo a la búsqueda de la igualdad de género, consagrada como un eje central en la Constitución del Ecuador (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008).

Sin embargo, de acuerdo con la Municipalidad de Cuenca, la distribución de las líneas del transporte público en 2011 no concordaba con los desplazamientos que se hacían en la ciudad, pues si bien el centro de la ciudad era un punto neurálgico de congregación —como en la mayoría de las ciudades—, el transporte público mostraba una gran deficiencia en la comunicación de las otras zonas (Alcaldía de Cuenca, 2015e).

Por ese motivo, en el Plan de Movilidad y Espacios Públicos de Cuenca 2015-2025 (Alcaldía de Cuenca, 2015c) se subraya la importancia de incorporar la perspectiva de género como un eje transversal y no solo

como un aspecto en el que se debe intervenir. Esto se relaciona directamente con la importancia otorgada en la Constitución del Ecuador a la propia responsabilidad del Estado en la formulación y ejecución de políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, que supone la incorporación del enfoque de género en planes y programas y la provisión de asistencia técnica para su aplicación obligatoria en el sector público (Ecuador, Asamblea Constituyente, 2008, pág. 33).

El actual Plan de Movilidad y Espacios Públicos de Cuenca (2015-2025) se piensa como “un instrumento que contribuirá con soluciones que respondan efectivamente a los intereses específicos y las expectativas de las y los ciudadanos respecto a sus desplazamientos, conectividad, seguridad, accesibilidad a sus destinos, incluso a la calidad del servicio que variará en gran medida al analizar de manera pormenorizada las necesidades de las mujeres y hombres que hacen uso de los distintos servicios de transportación pública, individual y colectiva; motorizada y no motorizada” (Alcaldía de Cuenca, 2015d, pág. 241).

El transporte público en Cuenca es la primera opción de transporte para quienes no poseen un vehículo, considerando que por medio de este ahorran tiempo y dinero (Alcaldía de Cuenca, 2015c). Las mujeres son quienes más utilizan el transporte público, pues representan el 57% de los viajes realizados en la ciudad y, por ende, son las usuarias preferentes (Alcaldía de Cuenca, 2015e).

Los resultados de un estudio de caracterización de la movilidad en el centro histórico de Cuenca, realizado mediante la aplicación de encuestas de origen-destino del viaje, permiten identificar perfiles respecto de las modalidades de transporte que emplean las personas⁸. Como se observa en el cuadro XI.6, quienes se movilizan a pie son mayoritariamente mujeres de clase baja, que terminaron la educación secundaria o estudios universitarios, pero al momento de la encuesta ya no estudiaban. Los ciclistas son principalmente hombres jóvenes de clase media, estudiantes de secundaria y universidad. Quienes se desplazan en automóvil son esencialmente hombres, de clase media baja, y tienen estudios universitarios. Como se mencionó, el transporte público es utilizado sobre todo por mujeres adultas, de clase media y baja y con estudios de bachillerato. Quienes utilizan el servicio de taxi también son principalmente mujeres adultas de clase media y baja, cuya escolaridad puede alcanzar el nivel universitario (Alcaldía de Cuenca, 2015c).

⁸ Datos presentados en el Plan de Movilidad y Espacios Públicos, tomo I. En el plan se incluyen datos sobre las percepciones y actitudes de los habitantes de Cuenca con respecto a la movilidad en la ciudad, obtenidos mediante una encuesta aplicada a 1.023 hogares. Forma parte del convenio de cooperación interinstitucional celebrado entre el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Cuenca, la Universidad del Azuay y la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca (EMOV).

Cuadro XI.6
Cuenca: caracterización de usuarios y usuarias por tipo de transporte, 2015
(En dólares y porcentajes)

	¿Cuál es el nivel de ingresos del hogar? (en dólares)				Sexo		Edad		Actualmente estudia		¿Qué niveles de estudios cursa o ha terminado?			
	Menos de 500	Entre 500 y 1 000	Entre 1 001 y 3 000	Más de 3 000	Hombre	Mujer	Media	Sí	No	Primaria	Bachillerato	Universitario	Posgrado	Ninguno
Se moviliza usualmente como peatón	52	45	3	0	46	54	40	32,7	67,3	21,6	46,9	30,2	1,2	0
Se moviliza usualmente en bicicleta	31	46	23	0	69	31	26	68,8	31,3	6,3	43,8	50	0	0
Se moviliza usualmente en auto	20	60	19	0,3	61	39	36	28,2	71,8	6	36,9	54,1	3	
Se moviliza usualmente en bus	55	40	5	0,2	42	58	34	35,1	64,9	23,6	43	32,7	0,5	0,2
Se moviliza usualmente en taxi	47	42	11	0	37	63	42	26,3	73,7	21,1	36,8	42,1	0	0
Se moviliza usualmente en moto	47	35	18	0	88	12	28	29,4	70,6	5,9	58,8	35,3	0	0

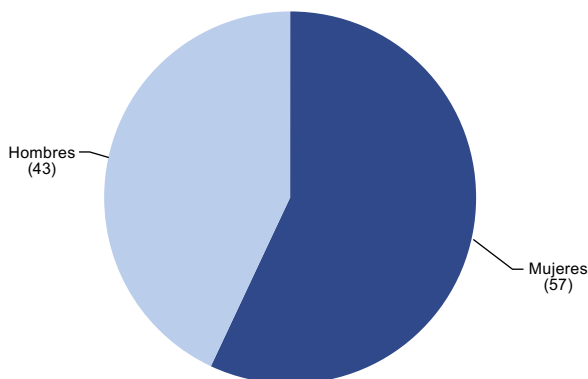
Fuente: Alcaldía de Cuenca, Plan de Movilidad y Espacios Públicos, 2015.

El 87% de las personas que utilizan el transporte público tiene menos de 45 años de edad (el 49,2% corresponde a personas que tienen entre 25 y 45 años, mientras que el 37,8% tiene menos de 24 años). A medida que aumenta la edad disminuye considerablemente el uso del transporte público: solo el 13% de los usuarios tiene entre 45 y 65 años (Alcaldía de Cuenca, 2015c).

Entre los principales motivos declarados por quienes utilizan el transporte público se destacan los motivos de desplazamiento (27%), seguidos por los viajes por compras (21%), las gestiones personales (20%) y, en la misma proporción, los motivos de la población estudiantil (Alcaldía de Cuenca, 2015c).

Además de ser quienes más utilizan el transporte público (véase el gráfico XI.3), las mujeres son también quienes realizan más desplazamientos, debido a que son ellas quienes desempeñan la mayor parte de las labores de cuidado. Los viajes que realizan dependen principalmente de las gestiones para el cuidado de otras personas, es decir, están ligados a las funciones de cuidado que se les asignan, pues, en comparación con los hombres, las mujeres se desplazan menos por trabajo y más por tareas de reproducción y cuidado familiar. En sus desplazamientos, las mujeres a menudo combinan varios medios de transporte. Su ‘cadena de viaje’ es compleja porque combinan varios motivos en una sola salida y se desplazan con niñas y niños. Por lo general sus viajes se efectúan fuera de la hora pico (Alcaldía de Cuenca, 2015d, pág. 244).

Gráfico XI.3
Cuenca: distribución de los usuarios del transporte público, por sexo, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Alcaldía de Cuenca, Plan de Movilidad y Espacios Públicos, 2015.

En el Plan de Movilidad y Espacios Públicos de la Municipalidad de Cuenca se mencionan las barreras arquitectónicas que presentan los espacios de la ciudad, incluidas las “estrechas aceras que no cumplen los estándares mínimos para el cruce de dos personas, escalinatas y ... la circulación en el

borde de lo que otra hora fueron carreteras y hoy se constituyen vías de acceso a las zonas conurbadas de Cuenca ... La red de caminos y trayectos es aún más complicada, compuesta por desplazamientos en el interior del barrio, además de otros recorridos de larga distancia y de carácter motorizado que se resuelven ya sea en transporte público o en vehículo privado” (Alcaldía de Cuenca, 2015d, pág. 243). Estas complejas cadenas de viaje aumentan considerablemente el tiempo empleado para transportarse y, al mismo tiempo, la relevancia de “los horarios de cobertura, la puntualidad de las frecuencias y el favorecimiento de la proximidad de los servicios en las rutas” (Alcaldía de Cuenca, 2015d, pág. 243).

El enfoque de género y la variable del cuidado no se han tenido en cuenta en la planificación vial. La escasez de puentes peatonales y lugares seguros dedicados al juego y esparcimiento de niñas y niños, las altas velocidades de los vehículos y las barreras en cruces, entre otros elementos (Alcaldía de Cuenca, 2015d), muestran la importancia de construir una ciudad que facilite el cuidado en sentido amplio y responda a las necesidades de quienes la habitan y se desplazan por ella.

La violencia contra las mujeres también transforma el transporte público en un escenario hostil. En Cuenca, las mujeres reconocen a los autobuses como el lugar donde viven más experiencias de acoso (Alcaldía de Cuenca, 2017b). De acuerdo con el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2020, “7 de cada 10 mujeres en el cantón Cuenca han sido víctimas de violencia en algún momento de su vida. Considerando que muchas mujeres se trasladan a pie para llegar a sus lugares de trabajo o caminan largos tramos para tomar un bus, y que existen sectores solitarios, espacios de desconfianza como los alrededores de determinadas vías, las mujeres se ven obligadas a rediseñar sus mapas de movilidad en la utilización del espacio público y emplear mayor tiempo de viaje” (Alcaldía de Cuenca, 2015d, pág. 244).

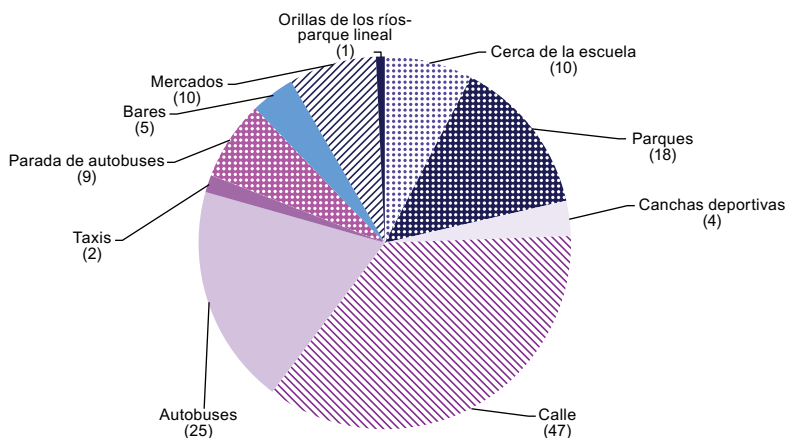
Para poner fin a este tipo de violencia, la Mesa Cantonal para la Erradicación de la Violencia de Género e Intrafamiliar de Cuenca declaró el año 2017 como “el año de la prevención” y promovió diversas estrategias para prevenir y afrontar la violencia. Se desarrollaron tres líneas de acción: i) campañas de sensibilización y prevención, ii) protocolos de acción, denuncia y atención para las víctimas de acoso sexual y iii) capacitación de diversos actores clave que puedan intervenir en la erradicación del acoso sexual en el transporte (transportistas y agentes de tránsito, entre otros) (Alcaldía de Cuenca, 2017b). La Mesa, que comprende a la sociedad civil, el Gobierno local y representantes del Gobierno nacional, “se constituye como el espacio cantonal de interacción y coordinación territorial encargado de generar acciones que logren institucionalizar procesos, protocolos y políticas públicas en el marco de las políticas públicas nacionales y cantonales de erradicación de la violencia intrafamiliar y de género, de manera especial, el Plan Cantonal de Erradicación de la Violencia de Género” (Alcaldía de Cuenca, 2013, pág. 3).

Otro aspecto que configura a las ciudades como espacios violentos para las mujeres son los delitos de violencia de género. En la provincia de Azuay, donde se ubica el cantón Cuenca, el 68,8% de las mujeres ha sufrido algún tipo de violencia de género (8,8 puntos por encima de la media nacional). Según los datos disponibles, dos de cada cinco mujeres han sufrido violencia física y cerca de una de cada tres violencia de tipo sexual (INEC, 2012b). El 93% de los delitos sexuales denunciados en Cuenca en 2014 fueron cometidos contra niñas y mujeres, el 78% de las cuales tenían entre 10 y 30 años de edad (Alcaldía de Cuenca, 2016b).

De acuerdo con los resultados del estudio “Percepciones de la población sobre el uso, acceso y aprovechamiento del espacio público de las mujeres de Cuenca”⁹, realizado en 2016 en las 15 parroquias urbanas de la ciudad mediante encuestas dirigidas a hombres y mujeres mayores de 16 años¹⁰, el 29% de los encuestados conocía a una persona que sufrió violencia en el espacio público. De esas víctimas, el 34% eran mujeres y el 24% hombres.

Entre los espacios evidenciados como escenarios de mayor violencia en general se destacan la calle, en primer lugar, y los autobuses (véase el gráfico XI.4).

Gráfico XI.4
Cuenca: espacios percibidos por las mujeres como escenarios de violencia, 2016
(En porcentajes)



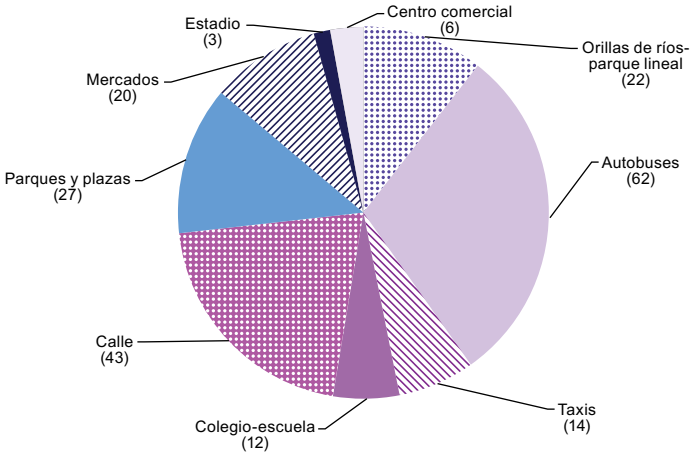
Fuente: Alcaldía de Cuenca, “Percepciones de la población sobre el uso, acceso y aprovechamiento del espacio público de las mujeres de Cuenca”, Cuenca, inédito, 2016.

⁹ El estudio se realizó en julio de 2016 en las 15 parroquias urbanas de Cuenca, con énfasis en tres sectores específicos: Arenal, Calle Larga y Terminal (los sectores con mayores problemas de inseguridad según el número de denuncias). La muestra total del estudio constó de 402 casos y se realizaron 25 encuestas en cada una de las 15 parroquias seleccionadas (Alcaldía de Cuenca, 2016a, pág. 10).

¹⁰ El 19% de los encuestados tenía entre 16 y 20 años de edad, el 36% entre 21 y 30 años, el 46% entre 31 y 65 años y el 1% más de 65 años. La muestra estaba compuesta por un 51% de hombres y un 49% de mujeres. El 94% se autoidentificó como mestizo, el 3% como blanco, el 2% como indígena y el 1% restante como montubio.

La mayoría de las víctimas de acoso sexual son mujeres que tienen entre 17 y 25 años de edad. Los espacios en que se percibe la mayor incidencia de acoso sexual son los autobuses, seguidos por la calle, los parques y las plazas (véase el gráfico XI.5). Todos estos lugares vinculados con la movilidad, que son de uso cotidiano, paradójicamente se perciben como escenarios de episodios de acoso que afectan principalmente a mujeres y niñas.

Gráfico XI.5
Cuenca: espacios percibidos por las mujeres como escenarios de acoso sexual, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Alcaldía de Cuenca, "Percepciones de la población sobre el uso, acceso y aprovechamiento del espacio público de las mujeres de Cuenca", Cuenca, inédito, 2016.

Es importante destacar que el 95% de las personas que sufren violencia o acoso sexual no denuncia el hecho. Luego de estos actos, las mujeres se sienten intimidadas, cambian su comportamiento de movilidad en la ciudad y evitan salir a ciertas horas y sin compañía (Alcaldía de Cuenca, 2016a).

Los resultados del estudio permiten constatar que tanto los hombres como las mujeres han sufrido agresiones en los espacios públicos. Los principales tipos de agresión registrados consisten en insultos, robos y golpes, mientras que en el caso del acoso sobresalen las miradas lascivas, el acoso sexual verbal y los acercamientos intimidantes. Las agresiones son de diverso tipo y afectan de diferente manera a hombres y mujeres. Ante estas situaciones, las mujeres sienten más temor que los hombres en los espacios públicos y este se acentúa en los horarios nocturnos (véase el cuadro XI.7).

El 32% de las mujeres declaró que siente un nivel de temor alto cuando se encuentra en el espacio público, tanto de día como de noche. En la noche, el nivel de temor es muy alto para el 32% de las mujeres y alto para el 42%.

Al comparar estos resultados con las respuestas de los hombres se observa una brecha de temor inmensa. En efecto, el 35% de hombres no siente temor de día ni de noche. Esto evidencia la forma diferenciada de la percepción del temor en el uso del espacio público.

Cuadro XI.7
Cuenca: percepción del temor, 2016
(En porcentajes)

Temor	Día			Noche		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Nada de temor	35	24	30	35	6	12
Temor leve	19	19	19	19	8	13
Temor moderado	20	18	19	20	12	14
Temor alto	22	32	27	22	42	37
Temor muy alto	3	7	5	3	32	24

Fuente: Alcaldía de Cuenca, "Percepciones de la población sobre el uso, acceso y aprovechamiento del espacio público de las mujeres de Cuenca", Cuenca, inédito, 2016.

El 43% de las personas encuestadas plantea incrementar la seguridad como una medida para eliminar la violencia y el acoso. Una menor proporción (entre el 5% y el 6%) sugiere realizar campañas, desplegar más policías, fomentar la denuncia y brindar más educación e información sobre el tema.

Entre otras medidas para hacer frente a estas situaciones, desde 2016 Cuenca forma parte del Programa Ciudades Seguras para las Mujeres y los Niños, en convenio con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). En el marco de este programa se intervendrá en tres áreas, El Arenal, el Terminal Terrestre y Calle Larga, mediante actividades e iniciativas de sensibilización de los ciudadanos y del personal municipal involucrado en la planificación, la movilidad y la seguridad de la ciudad (ONU-Mujeres, 2017).

Por su carácter de ciudad intermedia, Cuenca tiene grandes posibilidades de éxito al afrontar los problemas de la ciudad desde una perspectiva de género. Una de las características de las ciudades intermedias es, precisamente, el impacto directo que sus políticas pueden tener en sus habitantes, que permitiría un nuevo modo de habitar la ciudad.

C. Propuesta de políticas y programas de cuidado para la ciudad de Cuenca

Desde una perspectiva de corresponsabilidad del cuidado de las personas dependientes y una visión de desarrollo de la ciudad y sus servicios urbanos, a continuación se presentan algunas propuestas para la ciudad de Cuenca, cuyo objetivo es avanzar en las siguientes líneas principales:

- Fortalecimiento de enfoques conceptuales comunes y coordinación y articulación del trabajo de las instituciones y organizaciones que desarrollan servicios de cuidado.
- Generación de información sobre programas e iniciativas existentes destinadas al cuidado de personas dependientes y vinculadas a la autonomía económica de las mujeres, susceptible de sistematización y análisis por las instituciones locales.
- Inclusión de una perspectiva de género en las iniciativas locales que impulsan emprendimientos, considerando la provisión de servicios de cuidado y el fomento de la autonomía económica de las mujeres.
- Fortalecimiento de la gestión e institucionalización del enfoque de género en la Municipalidad de Cuenca.

1. Fortalecimiento de enfoques conceptuales comunes y coordinación y articulación del trabajo de las instituciones y organizaciones que desarrollan servicios de cuidado

Es importante superar las visiones de protección social y beneficencia y avanzar en el debate y la reflexión conceptual acerca del cuidado, con particular énfasis en su relación con la autonomía económica de las mujeres, por parte de las instituciones públicas involucradas en la prestación de servicios.

En este sentido, se han realizado algunos avances. El Ministerio de Inclusión y Economía Social (MIES) ha organizado jornadas de reflexión e intercambio de experiencias sobre servicios de cuidado (MIES, 2015), que demuestran la necesidad de ocuparse de la temática del cuidado de manera responsable y transversal. La Municipalidad de Cuenca estableció una alianza con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y cuidados” (CEPAL, 2015)¹¹. Los objetivos son revisar enfoques conceptuales, fortalecer sus políticas en materia de prestación de servicios de cuidado y avanzar en el proceso de sensibilización y capacitación de sus funcionarios y funcionarias y, en especial, de las organizaciones con quienes suscribe convenios para la prestación de servicios a la población dependiente en el cantón.

¹¹ “El proyecto busca fortalecer las capacidades de los actores nacionales y locales que participan en la planificación urbana basados en las políticas y programas para la atención de las poblaciones dependientes incorporando la perspectiva de género a través de apoyo técnico y la realización de talleres nacionales y regionales que cuenten con intercambio de experiencias. En el largo plazo, se espera que el proyecto lleve a una redistribución de las tareas de cuidado que favorezca la autonomía económica de las mujeres, que mejore el acceso de las poblaciones dependientes a servicios de atención de calidad y que logre dejar instalada la capacidad de utilizar el enfoque de género en la planificación y el desarrollo urbano” (CEPAL, 2015).

En este contexto, dadas las características presentadas, se propone:

- Fortalecer la capacidad de planificación y gestión mediante acciones de sensibilización y programas de capacitación dirigidos a los funcionarios públicos, que permitan consensuar y llevar adelante un enfoque de trabajo que integre el cuidado como un derecho.
- Fortalecer los vínculos y niveles de coordinación entre las instituciones, con el objetivo de consensuar y aunar visiones, mejorar el registro de sus prestaciones, generar mecanismos de intercambio de información sobre inversiones a fin de no duplicar esfuerzos, pero sobre todo para asumir un compromiso conjunto que permita cubrir la demanda de estos servicios. Esto se debe realizar en el marco del actual proceso de descentralización y desconcentración de las funciones del Estado (CNC/SENPLADES, 2012).
- Desarrollar un proceso de reflexión sobre la economía del cuidado y las modalidades de prestación de servicios, considerando que la prestación de servicios de cuidado es sobre todo responsabilidad del Gobierno central —desde el Ministerio de Inclusión Económica y Social— y de la Municipalidad. En particular, se debe proporcionar cobertura a las personas que están en los quintiles de menores ingresos (I y II) y se debe tener en cuenta que existen organizaciones privadas que prestan servicios que tienen costos y cubren a la población con mayores ingresos.
- Impulsar un trabajo articulado en un espacio conjunto, que pueda implementarse como una mesa de cuidados. Esta podría ser acogida por el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, que tiene la competencia de impulsar políticas locales. La convocatoria de este espacio puede realizarse en el marco del proyecto “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y cuidados” de la Municipalidad y la CEPAL.

2. Generación de información sobre programas e iniciativas existentes destinadas al cuidado de personas dependientes

Debido al evidente vacío de información, es necesario que los documentos de planificación local, en particular el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca (Alcaldía de Cuenca, 2015b), incluyan datos desagregados por sexo, edad, territorio y etnia. Esto requiere el fortalecimiento de las capacidades para el análisis estadístico de los datos locales y la elaboración de proyecciones detalladas.

Los datos de los registros administrativos del país y de Cuenca no están desagregados por cantón o parroquia, una característica clave para la planificación. Por lo tanto, se requiere invertir en esa desagregación y en

la capacidad local para la generación permanente de ese tipo de datos. Por ejemplo, en el caso de la prestación de servicios de cuidado mediante convenios, no se dispone de datos relativos a la cobertura, las acciones y estrategias y las personas beneficiarias. Esto impide tener datos de la cobertura local de servicios de cuidado y atención a la población dependiente.

Se propone:

- Perfeccionar los instrumentos de planificación y crear mecanismos de seguimiento de la prestación de servicios de cuidado que aseguren su calidad y el resguardo y análisis de los datos de atención. Esto servirá para identificar brechas y orientar la toma de decisiones y la planificación en el territorio. Se propone asignar la función de seguimiento al Consejo Cantonal de Protección de Derechos, en coordinación con el MIES, que tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de las normas y acreditar los servicios¹².
- Asegurar que las instituciones nacionales —específicamente el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), que genera datos en forma periódica— desagreguen los datos a nivel local en los censos y encuestas nacionales y brindar capacitación sobre el manejo de las bases de datos nacionales para elaborar información local. Esto facilitará la tarea de proyectar y planificar técnica y presupuestariamente la prestación de servicios en función de la demanda local.
- Establecer alianzas programáticas con las universidades, en particular con el Programa de Maestría en Género y Desarrollo de la Universidad de Cuenca, para la generación de información y análisis locales con enfoque de género, conforme las necesidades de la gestión local¹³.
- Construir un sistema que permita recolectar datos desde los registros de atención a la población dependiente, de uso obligatorio tanto para los servicios de cuidado de prestación directa, como para la prestación de servicios bajo convenio. La base de datos única facilitará la identificación de los beneficiarios de los servicios y, en caso de duplicidad, determinar quiénes son, dónde están y por qué reciben el tratamiento. Asimismo, permitirá documentar e incluir en documentos las condiciones que ameritan aportes múltiples y las líneas de inversión y apoyo de cada institución o nivel de gobierno.

¹² Véase Consejo Cantonal de Protección de Derechos, “¿Quiénes somos?”, Cuenca [en línea] <http://consejoderechoscuena.gob.ec/quienes-somos/>.

¹³ Véase Universidad de Cuenca, “Maestría en Género y Desarrollo”, Cuenca, 20 de octubre de 2015 [en línea] <https://www.ucuenca.edu.ec/recursos-y-servicios/prensa/2644-nueva-maestr%C3%ADa-en-g%C3%A9nero-y-desarrollo>.

- Dar seguimiento a los servicios de cuidado de prestación directa y bajo convenio para garantizar el cumplimiento de las normas y los reglamentos en materia de servicios de cuidado de personas dependientes (niños y niñas, personas mayores o con discapacidad) y generar información de buenas prácticas.
- Recolectar información de actores locales mediante diversas herramientas y mecanismos para identificar el impacto que tienen en el aporte al cuidado y autonomía de las mujeres.
- Documentar y sistematizar todas las acciones locales de impulso a la corresponsabilidad en los servicios de cuidado y la prestación de estos servicios. Esto pasa por generar datos con una lógica común en cada intervención.
- Crear, en alianza con universidades, un repositorio institucional local sobre el tema, que incluya las investigaciones y los estudios ya realizados y permita construir una línea de base y documentar las brechas y los cambios con respecto al cuidado y a la autonomía económica de las mujeres.

3. Inclusión de una perspectiva de género en las iniciativas locales que impulsan emprendimientos

Los datos locales resaltan las brechas que afectan a las mujeres en cuanto a sus niveles de formación, acceso al mercado laboral y sobrecarga de trabajo.

Aunque existen algunas iniciativas para impulsar la generación de ingresos propios y fomentar el empleo y el autoempleo entre las mujeres de Cuenca, estas no se enmarcan en una política local dirigida a favorecer la autonomía económica de las mujeres, sino que se vinculan sobre todo con situaciones de vulnerabilidad o jefatura de hogar de las mujeres¹⁴.

Se propone:

- Explicitar en los programas de impulso de la autonomía económica de las mujeres la necesidad de contar con servicios de cuidado que les permitan acceder a estas iniciativas en mejores condiciones¹⁵.

¹⁴ El Programa Municipal de Atención Integral a la Mujer en Situación de Prioridad (Casa de la Mujer), de la Dirección de Desarrollo Social y Económico, con el cual se busca empoderar personal, social y económicamente a las mujeres y otros grupos vulnerables mediante diversos cursos de capacitación y talleres, constituye un ejemplo de esto. En 2016 el Programa atendió a 329 personas, de las cuales el 83,6% corresponde a mujeres, el 15,5% a hombres y el 0,9% a personas LGTBI (Alcaldía de Cuenca, 2017c).

¹⁵ Las estrategias de apoyo adoptadas hasta la fecha para facilitar el aprendizaje de las mujeres encargándose del cuidado de sus hijos e hijas constituyen experiencias puntuales y no institucionalizadas.

- Fortalecer la visión de autonomía económica de las mujeres en la promoción de emprendimientos femeninos, en especial en alianza con la Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico de Cuenca (EDEC), la Dirección de Desarrollo Social y el Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y de Género de la Municipalidad.
- Incluir en todos los programas de desarrollo económico una línea de acción positiva para el acceso de las mujeres al trabajo remunerado y líneas de servicios de cuidado que les permitan tomar esas opciones.

4. Fortalecimiento de la gestión e institucionalización del enfoque de género en la Municipalidad de Cuenca

Un aspecto fundamental que se debe fortalecer en la gestión de la Municipalidad es el proceso de institucionalización del enfoque de género, para lo cual se propone:

- Mantener el Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y de Género dentro de la Secretaría de Planeamiento, con miras a consolidar su rectoría y liderazgo en una gestión inclusiva. El desafío es articular en este proceso a las empresas públicas municipales que conforman la Corporación Municipal.
- Incorporar, en el proceso de reestructuración interna y de implementación de una gestión con enfoque de género, indicadores, espacios de coordinación y mecanismos que contribuyan a institucionalizar dicho enfoque.
- Incluir capacitación y sensibilización permanente sobre perspectiva de género en los procesos de integración de personal y fortalecimiento de capacidades e incrementar y sostener la participación del personal institucional en campañas locales por la igualdad de género.
- Evidenciar los rubros y aspectos relacionados con la igualdad de género en los presupuestos participativos y, de manera especial, las inversiones en servicios de cuidado y promoción de la autonomía económica de las mujeres. Al respecto, explicitar su aporte a los objetivos de los proyectos y las políticas de igualdad de la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género (SENPLADES, 2014), la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP) (SENPLADES/SETEP, 2014) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (PNUD, 2015).

- Incluir en la actualización de los planes institucionales las iniciativas en materia de servicios de cuidado y autonomía económica de las mujeres, en especial en los equipamientos urbanos de los siete nodos del área urbana de Cuenca relacionados con servicios de cuidado de niños y niñas, personas mayores y con discapacidad.
- Elaborar un documento de política institucional de cuidados como valor agregado de los servicios que se prestan en la actualidad e incorporar mensajes sobre la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado de personas dependientes en las campañas locales del II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2020 y su actualización (Alcaldía de Cuenca, 2016b).
- Incluir los servicios de cuidado en la planificación y rendición de cuentas y en los planes en proceso de actualización y elaboración, entre ellos las agendas de igualdad, el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan Urbano. Esta incorporación a la planificación debe hacerse en forma simultánea al proceso de reflexión y conceptualización sobre el tema del cuidado y su vinculación con la autonomía económica de las mujeres para fortalecer la política institucional local.

5. Principales oportunidades y desafíos

En Cuenca existen oportunidades para avanzar hacia un desarrollo más equitativo, a partir del mejoramiento de las políticas y los programas de cuidado que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres.

Entre las oportunidades se destacan:

- La experiencia del Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y de Género de la Municipalidad en la transversalización del enfoque de género en la gestión municipal.
- La existencia de instrumentos de gestión participativa inclusiva en el territorio, como los presupuestos participativos.
- Los espacios de participación, como el Cabildo por las Mujeres del cantón Cuenca, y los instrumentos como el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que son referentes de la acción conjunta de la Municipalidad y la sociedad civil en el impulso de políticas públicas¹⁶.

¹⁶ Véase Cabildo por las Mujeres del cantón Cuenca [en línea] <http://cabildoporlasmujeres.galeon.com/>.

- La prestación de servicios de cuidado, impulsada principalmente desde la Dirección de Desarrollo Social de la Municipalidad.
- La experiencia de trabajo en redes, alianzas y convenios con el Estado y otros actores de la ciudad en la prestación de servicios de cuidado.
- La existencia de una red de mujeres emprendedoras como resultado del trabajo de promoción de los derechos económicos de las mujeres¹⁷.
- La gestión del desarrollo económico local con interés y voluntad de integrar en su enfoque institucional la autonomía económica de las mujeres y líneas de acción positiva para apoyar emprendimientos de mujeres.

Junto con las medidas recomendadas, es necesario generar nuevos enfoques sobre el tema del cuidado de las personas dependientes con una perspectiva de responsabilidad compartida por las familias, las comunidades, el Estado y la sociedad en su conjunto.

El punto de partida de este desafío es construir espacios de trabajo conjunto y coordinado entre los Gobiernos nacional y local y las organizaciones sociales vinculadas con la prestación de servicios de cuidado, con la voluntad de compartir información y enseñanzas y construir mecanismos y herramientas comunes para generar procesos locales sostenibles en el tiempo, desde las diferentes administraciones y gobiernos de turno.

Es fundamental sumar esfuerzos e inversiones para ampliar la cobertura de los servicios de cuidado conforme a las demandas locales, asegurando estándares de calidad en todas las prestaciones y brindando servicios a las personas con menores ingresos. La institucionalización de una perspectiva de género en las diferentes instituciones y organizaciones constituye una prioridad en este proceso. Para ello es necesario fortalecer las capacidades técnicas para realizar los cambios necesarios y responder a los nuevos desafíos.

Esta ruta supone mirar y aprender de otras experiencias, ofrecer sugerencias y comentarios y mejorar los procesos existentes mediante reflexiones colectivas y documentadas que incorporen avances conceptuales y metodológicos y permitan avanzar en propuestas y acciones.

¹⁷ En 2015 se realizó el I Encuentro de Mujeres Emprendedoras de Cuenca, en el que se reconoció a las mujeres como actoras relevantes en las gestiones sociales y económicas (Alcaldía de Cuenca, 2015a).

Bibliografía

- Alcaldía de Cuenca (2017a), “Inicia proceso de capacitación a conductores del transporte público urbano”, Cuenca, 30 de junio [en línea] <http://www.cuenca.gov.ec/?q=content/inicia-proceso-de-capacitaci%C3%B3n-conductores-del-transporte-p%C3%ABlico-urbano>.
- (2017b), “Mesa cantonal resolvió trabajar en prevención de acoso en el transporte público”, Cuenca, 22 de marzo [en línea] <http://www.cuenca.gov.ec/?q=content/mesa-cantonal-resolvi%C3%B3-trabajarven-prevenci%C3%B3n-de-acoso-en-el-transporte-p%C3%ABlico>.
- (2017c), “Programa Municipal de Atención Integral a la Mujer en Situación de Prioridad (Casa de la Mujer)”, Cuenca [en línea] <http://www.cuenca.gov.ec/?q=content/programa-municipal-de-atenci%C3%B3n-integral-la-mujer-en-situaci%C3%B3n-de-prioridad-casa-de-la-0>.
- (2016a), “Percepciones de la población sobre el uso, acceso y aprovechamiento del espacio público de las mujeres de Cuenca”, Cuenca, julio, inédito.
- (2016b), “II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2020: actualización 2016”, Cuenca, inédito.
- (2015a), “Municipalidad inaugura I Encuentro de Mujeres Emprendedoras de Cuenca”, Cuenca, 24 de septiembre [en línea] <http://www.cuenca.gov.ec/?q=content/municipalidad-inaugura-i-encuentro-de-mujeres-emprendedoras-de-cuenca>.
- (2015b), “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca: actualización 2015”, Cuenca [en línea] http://www.cuenca.gov.ec/?q=system/files/PDOT_Completo_2015.pdf.
- (2015c), “Plan de Movilidad y Espacios Públicos. Tomo I”, Cuenca [en línea] http://www.cuenca.gov.ec/?q=system/files/PMEP_CUENCA_2015_tomo_I.pdf.
- (2015d), “Plan de Movilidad y Espacios Públicos. Tomo II”, Cuenca [en línea] http://www.cuenca.gov.ec/?q=system/files/PMEPCUENCA2015_tomo_II.pdf.
- (2015e), “Bases de un nuevo modelo de transporte público”, Cuenca [en línea] http://www.cuenca.gov.ec/?q=system/files/BASES_PARA_UN_NUEVO_MODELO_DE_TRANSPORTE.pdf.
- (2013a), “Oficio núm. 3119. Resolución que institucionaliza el funcionamiento de la Mesa Cantonal para la Erradicación de la Violencia de Género y el Observatorio a Casos de Violencia de Género e Intrafamiliar”, Cuenca, 28 de noviembre [en línea] http://www.cuenca.gov.ec/?q=system/files/ANEXO_RESOLUCION%20CANTONAL%20MESA%20ERRADICACION%20DE%20VIOLENCIA%20DE%20GENERO.pdf.
- (2013b), “Herramientas para la transversalización del enfoque de género en la gestión municipal”, Cuenca [en línea] <http://www.cuenca.gov.ec/sites/default/files/herramientas.pdf>.
- (2006), *II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2006-2020*, Cuenca, diciembre [en línea] <http://www.cuenca.gov.ec/?q=system/files/II%20PLAN%20DE%20IGUALDAD%20DE%20OPORTUNIDADES.pdf>.
- Benavides, E., N. Manzano y N. Mendoza (2003), “Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el Departamento de La Paz, Bolivia”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 66 (LC/L.1961-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

- Brenner, N. (2003), “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”, *Revista EURE*, vol. 29, N° 86, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y cuidados”, Santiago, 13 de mayo [en línea] <http://www.cepal.org/es/proyectos/desarrollo-urbano-autonomia-economica-de-las-mujeres-y-cuidados>.
- _____(2002), “Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 48 (LC/L.1692-P), Santiago, abril.
- CNC/SENPLADES (Consejo Nacional de Competencias/Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2012), *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, Quito [en línea] <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Plan-Nacional-de-Descentralización-2012-2015.pdf>.
- Ecuador, Asamblea Constituyente (2008), *Constitución de la República del Ecuador 2008*, Quito [en línea] http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2016a), “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Indicadores laborales, diciembre 2016”, Quito [en línea] http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Diciembre-2016/122016_Presentacion_Laboral.pdf.
- _____(2016b), “Reporte de economía laboral, marzo 2016”, Quito [en línea] http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Marzo-2016/Informe_economia_laboral-mar16.pdf.
- _____(2016c), “Reporte de economía laboral, diciembre 2016”, Quito [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Informe-Economía-laboral-dic1616-01-2017.pdf>.
- _____(2015), “Indicadores laborales, septiembre 2015”, Quito [en línea] [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Septiembre-2015/Informe%20de%20Economía%20Laboral_septiembre2015%20\(final\).pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Septiembre-2015/Informe%20de%20Economía%20Laboral_septiembre2015%20(final).pdf).
- _____(2012a), Encuesta de Uso del Tiempo, Quito [base de datos en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>.
- _____(2012b), “Primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres: Azuay” [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero>.
- _____(2010a), “Población y demografía” [base de datos en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda>.
- _____(2010b), “Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador: fascículo provincial Azuay”, Quito [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/azuay.pdf>.
- _____(s/f), “Proyecciones poblacionales” [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>.
- Jordán, R. y D. Simoni (comps.) (1998), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (LC/L.1117), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- MIES (Ministerio de Inclusión y Economía Social) (2015), “MIES, ONU-Mujeres y CIEDUR realizan Jornada de Asistencia Técnica Internacional sobre Sistemas de Cuidado”, Quito, septiembre [en línea] <http://www.inclusion.gob.ec/mies-onu-mujeres-y-ciedur-realizan-jornada-de-asistencia-tecnica-internacional-sobre-sistemas-de-cuidado>.

- Naciones Unidas (2016), "Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III)" (A/CONF.226/4), Quito, septiembre [en línea] <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>.
- (2015), "Declaración de Cuenca para Hábitat III. 'Ciudades intermedias: crecimiento y renovación urbana'", Cuenca, noviembre [en línea] <http://habitat3.cuenca.gob.ec/archivos/declaration/HIII-DeclarationCuencaES.pdf>.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2017), "Ciudades seguras Cuenca", Quito [en línea] <http://ecuador.unwomen.org/es/que-hacemos/erradicacion-de-la-violencia-contra-las-mujeres/programa-ciudades-seguras/cuenca>.
- Phélan, M., F. Alexander y A. Guillén (2017), "El buen vivir en el cantón de Cuenca (Ecuador): estudio exploratorio mediante el uso del procedimiento DEMOD de caracterización de variables nominales", Notas de Población, N°104 (LC/PUB.2017/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero-junio.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015), "Objetivos de Desarrollo Sostenible" [en línea] <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.
- Sassen, S. (1999), *La ciudad global: Nueva York, Londres, Tokio, Buenos Aires*, Eudeba.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2014), *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017*, Quito, abril [en línea] <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf>.
- SENPLADES/SETEP (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo/Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza) (2014), *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, Quito, noviembre [en línea] <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Estrategia-Nacional-para-la-Igualdad-y-Eradicaci%C3%B3n-de-la-Pobreza-Libro.pdf>.
- SNI (Sistema Nacional de Información) (s/f), "Proyecciones y estudios demográficos" [en línea] <http://sni.gob.ec/proyecciones-y-estudios-demograficos>.
- Universidad de Lleida (2017), "Càtedres UDL Universitat-empresa Càtedra UNESCO de la UDL en ciutats intermèdies: urbanització i desenvolupament", Lleida [en línea] <http://www.udl.cat/ca/organs/vicerectors/vpie/catedres/Catedra-UNESCO-en-Ciutats-Intermedies/index.html>.
- Veltz, P. (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona, Ariel.

Capítulo XII

¿Quién cuida en Rosario?, Argentina¹

Ana Falú²

“Debemos admitir que el capital ha tenido mucho éxito escondiendo nuestro trabajo. Ha creado una obra maestra a expensas de las mujeres. Mediante la denegación del salario para el trabajo doméstico y su transformación en un acto de amor, el capital ha matado dos pájaros de un tiro”

Federici (2013)

Introducción

En el presente artículo se analizan las principales políticas de cuidado de la ciudad de Rosario (Argentina), en el marco de los derechos de las mujeres y las distintas dimensiones de la autonomía, incluida la libertad del tiempo propio³. Desde esta perspectiva se procura arrojar luz sobre el tema del cuidado y determinar quién cuida en la ciudad, en un contexto nacional

¹ Para este artículo se contó con la colaboración de Leticia Echavarrí y la contribución de Paola Blanes, Cristina Bloj, Melanie Niemiec Zarzur y Alejandro Brunelli.

² Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), miembro y fundadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina y de la Articulación Feminista Marcosur (AFM).

³ Rosario es la tercera ciudad más poblada de la Argentina con 1.194.000 habitantes. Un rasgo distintivo de su gestión es la continuidad de políticas de gobierno de corte socialista desde la recuperación de la democracia en 1983.

en el cual el 90% de población vive en aglomerados urbanos, en ciudades extensas y complejas, con evidentes desigualdades que definen las pautas de la vida cotidiana.

Como se destaca en diversos análisis, las mujeres son las principales responsables de las tareas de cuidado, por lo que es necesario abordar la división sexual del trabajo y sus consecuencias en la vida cotidiana de mujeres y hombres en términos de problema público.

Esta constatación obedece, en parte, a los avances conceptuales que han permitido la comprensión del aporte de la función naturalizada, por lo tanto no biológica, del cuidado a la acumulación de capital y riquezas (Federici, 2013) —que dio lugar a interrogantes como la de Durán (2007) (¿cuántas horas te faltan al día?)— y a los aportes de los estudios sobre uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo remunerado y no remunerado de Aguirre (2008 y 2014) y Batthyány (2009 y 2015) entre otras contribuciones significativas.

Es importante que el análisis de la temática del cuidado no se haga solo desde una perspectiva material, sino que también se tengan en cuenta los diversos componentes afectivos y amorosos que constituyen los intangibles del trabajo reproductivo y tienen un costo en la vida de las mujeres.

En relación con estos avances conceptuales, es importante reconocer algunos hitos que marcaron cambios significativos en las últimas décadas. Se destacan los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe (EFLAC), que no solo contribuyeron a la articulación y confluencia de los feminismos latinoamericanos, evidenciando su diversidad y conflictividad, sino también a la construcción de la agenda política feminista⁴. Entre los diversos temas incorporados en más de 30 años, sobresalen la división sexual del trabajo y el trabajo no remunerado y la contribución al desarrollo representada por el aporte del trabajo no contabilizado de las mujeres a la producción de riquezas. Este último sigue siendo un tema en construcción ideológica y metodológica.

El Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (CEPAL, 1994), resultante del proceso preparatorio de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz (Beijing, 1995), constituye otro hito decisivo. En este no solo se reconoce la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad, sino también del compromiso y la acción del Estado para modificar la división sexual del trabajo. En las productivas sesiones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los mecanismos para el adelanto de la mujer de América Latina y el Caribe alcanzaron acuerdos significativos en

⁴ El primero de estos encuentros se celebró en Bogotá en 1981.

esta materia, en particular el Consenso de Quito (2007) y la Estrategia de Montevideo (2016), en los que se considera a los Estados como actores clave para garantizar el derecho al cuidado (Calero, Dellavalle y Zanino, 2015).

Lo planteado en dichas propuestas tiene estrecha vinculación con los espacios de la ciudad y con el modo en que estos se planifican y perciben, pues la distribución de los bienes urbanos, los servicios y los lugares de ocio y recreación se presenta como un punto de partida, en el que las relaciones sociales de género son constitutivas y se expresan en la conformación y definición del espacio urbano y este, a su vez, en la reproducción de dichas relaciones (Falú, Morey y Rainero, 2002).

El artículo se divide en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera se abordan algunos aspectos conceptuales desde una mirada feminista, que anuda el tema del cuidado con la planificación de los territorios. En la segunda sección se presentan datos sobre los derechos y las in-justicias de género y los avances y nudos críticos con respecto a la autonomía económica de las mujeres de la ciudad de Rosario. En la tercera se caracterizan las instituciones para el progreso de los derechos de las mujeres en la ciudad, y en la cuarta se describen algunos programas de cuidado destinados a personas dependientes. A modo de conclusión, se esbozan los principales desafíos y oportunidades detectados en este campo de política.

A. Cuidado y planificación territorial: el derecho de las mujeres a la ciudad

Hay un consenso claro: en el mundo, las mujeres son las principales responsables del trabajo reproductivo y doméstico, que es subestimado, ignorado y no reconocido. De acuerdo con Federici (2013), este trabajo no remunerado es la base del capitalismo, porque es la forma en la que se reproducen los trabajadores y las trabajadoras y, bajo discursos de amor materno, se oculta que si no hay reproducción no hay producción.

Si bien las mujeres son las cuidadoras por excelencia, la sociedad —incluidas las propias mujeres— tiende a devaluar este trabajo. El trabajo y los papeles asignados a las mujeres se expresan en diversos territorios, desde el propio cuerpo al espacio de los hogares, los barrios y las ciudades, cuerpos y territorios donde se (re)producen múltiples in-justicias de género⁵.

Determinar quién cuida en la ciudad de Rosario requiere al menos dos abordajes centrales: por una parte, el derecho de las mujeres y, por otra, el derecho a la ciudad (Naciones Unidas, 2016).

⁵ A lo largo del texto se utiliza la expresión “in-justicias” para destacar la tensión entre injusticias evidentes y justicias que se promueven.

El primero se refiere a examinar y cuestionar la cultura, las tradiciones y la división sexual del trabajo, en el marco de las cuales se definen los papeles según la biologización de las mujeres y se les asigna la responsabilidad del cuidado y de las tareas reproductivas. Esto conduciría a la escasa participación del Estado en esos ámbitos. Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y su proceso, se han planteado enfoques centrados en la aplicación del uso del tiempo, las cuentas satelitales y otras herramientas para visibilizar las asimetrías naturalizadas entre hombres y mujeres. Aunque estas no pueden salir de un análisis binario, por lo cual se sospecha que podrían reforzar los estereotipos, permiten evidenciar de manera eficaz el aporte de las mujeres a las economías (Durán, 2007). Entre otros enfoques, se reivindica la necesidad de un salario establecido como la forma más contundente de reconocer el trabajo doméstico. Al reconocer las tareas de cuidado y reproducción como trabajo, que por lo tanto se basan en explotación, se daría una fuerte señal a las mujeres sobre el papel histórico que han desempeñado (Requena, 2014).

El segundo abordaje necesario para el análisis aquí propuesto es el territorial. Massey (1994) examinó los significados simbólicos de lugares y espacios y su relación con el género y la construcción de las identidades de género de las personas e hizo hincapié en las consecuencias de estas construcciones en la vida cotidiana de las mujeres. Esto supuso la distinción de espacios públicos y privados y de los usos y la apropiación de estos según el papel asignado a hombres y mujeres. El aporte pionero de Jacobs (1961), elaborado en la confrontación al modernismo de los años sesenta en Nueva York, constituye una referencia en la defensa de la calidad de la vida barrial. La autora afirma que las ciudades no son percibidas ni usadas de la misma manera por los hombres y las mujeres, por lo que es importante la proximidad de los servicios de cuidado y de otro tipo.

Las mujeres usan la ciudad y sus bienes y servicios públicos combinando trabajo productivo y trabajo reproductivo. Esto se traduce en trayectos cortos e interconectados y un uso fragmentado del tiempo. En el campo del pensamiento feminista se plantea que las mujeres relegadas al mundo privado permanecerán invisibles para quienes piensan las ciudades, lo cual se sustenta en la persistencia de la división del trabajo sexual imperante: “hombres vinculados al trabajo productivo —generadores de ingresos— y mujeres pensadas como responsables únicas y exclusivas del trabajo doméstico y reproductivo —cuidado de los hijos y organización del hogar” (Falú, 2014).

Desde estos enfoques, interesa analizar quién cuida en la ciudad de Rosario y así determinar en qué medida el género se ha integrado como perspectiva propia o transversal en las acciones y programas de gobierno o si, por el contrario, persiste una omisión de género en la planificación. Esto

último correspondería a una concepción androcéntrica que subordina a las mujeres, haciéndolas invisibles o reduciéndolas al concepto de familia, desconociendo sus diferencias y subestimando su condición de sujetos sociales con demandas propias (Falú, 2013).

El análisis se basa en diversas preguntas, que sirven de guía al desarrollo del texto: ¿en qué medida la omisión de las mujeres en la planificación de las ciudades, la decisión sobre los servicios urbanos y su ubicación territorial afecta las tareas de cuidado que asumen las mujeres por excelencia?, ¿cuánto afecta la falta de reconocimiento de la división sexual del trabajo a las mujeres más pobres, que viven en territorios urbanos carentes de servicios y accesibilidad?, ¿qué políticas se implementan para contribuir a la tarea del cuidado?

B. Autonomía económica de las mujeres en la ciudad de Rosario

1. Derechos e in-justicias de género: avances y nudos críticos

De acuerdo con los datos registrados en la Argentina (INDEC, 2013), Rosario es una ciudad habitada mayoritariamente por mujeres⁶. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, estas representaban el 52,5% de una población de 1.194.000 habitantes.

Si bien la Argentina cuenta con una de las tasas de participación política femenina más altas de la región (ELA, 2011), no fue hasta la Ley de Cupo Femenino núm. 24.012 (1991) que se aseguró la participación de las mujeres en las listas electorales de los partidos⁷. La provincia de Santa Fe, donde se encuentra la ciudad de Rosario, también sancionó su propia Ley de Cupo Femenino núm. 10.802 (1992). Para Caminotti (2008), esto tuvo efectos significativos y contribuyó a evidenciar que la brecha entre la igualdad formal y material afectaba la calidad de las democracias.

Aunque los datos en el campo de la representación política son alentadores, el análisis de la configuración familiar de legisladores y legisladoras permite constatar el modo diferenciado en que las mujeres deben compatibilizar las

⁶ Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en 2017, la población de 44.044.811 habitantes se dividiría en 21.595.623 de hombres y 22.449.188 de mujeres. Estas cifras, que reflejan comunidades nacionales habitadas mayoritariamente por mujeres, se repiten asimismo en el conjunto de la región de América Latina y el Caribe: de los 612 millones de personas que componían la población en 2014, 310 millones eran mujeres y 302 millones, hombres.

⁷ En la Ley de Cupo Femenino se establece un límite mínimo del 30% de candidatas mujeres en las listas de los partidos políticos para cargos electivos nacionales.

actividades públicas con aquellas que corresponden al ámbito privado⁸. De acuerdo con el estudio de un conjunto de órganos legislativos locales (Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones y Santa Fe) efectuado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), la proporción de mujeres solteras es tres veces mayor que la de los hombres solteros. El caso de Santa Fe es el más extremo, pues esta diferencia es nueve veces mayor. Por el contrario, el porcentaje de hombres casados (71%) supera en más de 20 puntos el de las mujeres casadas (50%) y, una vez más Santa Fe (en este caso, junto con Mendoza) presenta las mayores brechas entre legisladores y legisladoras. Asimismo, se observa que hay más mujeres que hombres sin hijos o hijas y que son los legisladores quienes tienen una mayor cantidad de hijos e hijas.

Vistas la mayor proporción de mujeres solteras y la menor cantidad de hijos o hijas entre las legisladoras, en el mencionado estudio se concluye que, a mayor nivel de responsabilidades familiares, las mujeres tienen menores probabilidades de aspirar a una carrera legislativa que sus pares varones. A pesar de no contar con datos en este sentido sobre la ciudad de Rosario, es interesante incorporar esta dimensión de análisis al momento de analizar en qué medida la división sexual del trabajo afecta la autonomía política y la vida pública de las mujeres argentinas y, a su vez, la manera en que la incorporación a estos espacios de ciudadanía incide en sus decisiones de vida.

Son asimismo relevantes las conquistas legislativas en materia de autonomía del cuerpo, aunque cabe reseñar aquí la persistencia de un límite, que parece aún infranqueable, relacionado con el derecho al aborto. En esta línea se encuentran, solo a modo de ejemplo, las leyes nacionales de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (Ley núm. 26.485), Matrimonio Civil (Ley núm. 26.618) e Identidad de Género (Ley núm. 26.743).

Muchas de las in-justicias de género se relacionan fundamentalmente con la división sexual del trabajo que, como se ha destacado, aún persiste en las sociedades y a las funciones de reproducción y cuidado asignadas a las mujeres. Las cifras de la Encuesta sobre Trabajo no Remunerado y Uso del Tiempo en la Argentina (INDEC, 2013) revelan que la participación de las mujeres en el trabajo doméstico no remunerado asciende al 88,9%, mientras que la de los hombres llega solo al 57%. Por otra parte, y de modo inverso, la tasa de actividad de trabajo productivo remunerado de las mujeres es del 47,1%, mientras que la de los hombres asciende al 71,9%. En el caso del trabajo doméstico no remunerado, las mujeres registran una tasa de participación del 86,7% en los quehaceres domésticos, del 31,3% en el cuidado de personas y del 19,3% en apoyo escolar (Calero, Delavalle y Zanino, 2015).

⁸ En 2010 el Poder Legislativo nacional se constituía con una participación del 38% de mujeres (ELA, 2011).

De los datos expuestos surge que la situación de sobrecarga de tareas es una realidad que afecta al 24,5% de las mujeres rosarinas a cargo del hogar, sobre las cuales recaen, de modo contundente, tanto la responsabilidad del sustento diario como las actividades de reproducción cotidiana. Esto no solo afecta a esas jefas de hogar, sino al conjunto de mujeres, pues, como se indica en el informe “El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario: la desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres” (Ganem, Giustiniani y Peinado, 2014), en la ciudad persiste “una fuerte división sexual del trabajo en la que los varones dedican más tiempo al trabajo realizado para el mercado que las mujeres, y en la que las mujeres destinan casi tres veces más tiempo que los varones al trabajo no remunerado (doméstico y de cuidados)”(Ganem, Giustiniani y Peinado, 2014, pág. 2).

No solo se registra una doble jornada femenina, dado el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres y la mayor cantidad de horas que dedican a ese trabajo en comparación con los hombres, sino que se verifica que las mujeres trabajan más horas y ganan menos. En Rosario, los hombres dedican más horas por día al trabajo remunerado que las mujeres, mientras que ellas dedican más horas a las actividades de trabajo no remunerado (véase el cuadro XII.1). Un dato sorprendente es que incluso los hombres desocupados dedican menos tiempo a las tareas no remuneradas de cuidado y domésticas que las mujeres que sí tienen un trabajo remunerado.

Cuadro XII.1

Rosario (Argentina): tiempo simple por participante y tasa de participación en trabajos remunerados y no remunerados, según sexo y grupos de actividades, 2010
(En horas y minutos por día y porcentajes)

	Mujeres		Hombres	
	Tiempo	Participación	Tiempo	Participación
Trabajo remunerado	6:25	34	8:28	52
Trabajo doméstico	3:16	95	1:39	70
Cuidado de niñas y niños	3:05	35	1:35	25
Voluntariado	2:15	10	2:00	5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Universidad Nacional de Rosario/Instituto Provincial de Estadística y Censos (UNR/IPEC), Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado, Rosario, 2010.

El análisis en función del nivel de ingresos revela una desigualdad adicional: las mujeres que viven en hogares de menores ingresos dedican una mayor cantidad de tiempo al trabajo no remunerado que aquellas en hogares de mayores ingresos (véase el cuadro XII.2). Las mujeres rosarinas, así como las mujeres en general, son más pobres en tiempo y esta pobreza se vincula de manera directa con sus mandatos heredados de cuidado y su condición económica (UNR/IPEC, 2010).

Cuadro XII.2

Rosario (Argentina): tiempo simple promedio dedicado al trabajo para el mercado y al trabajo doméstico y de cuidados, por sexo e ingreso familiar con respecto a la canasta básica total, 2010

(En horas y minutos por día)

Tipo de hogar	Hogares de bajos ingresos					
	Trabajo remunerado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Nuclear	7:46	4:46	1:42	3:44	1:30	3:26
Extenso	9:11	6:24	1:30	3:08	2:10	2:53
Tipo de hogar	Hogares de ingresos medios					
	Trabajo remunerado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Nuclear	8:48	6:07	1:45	3:15	1:16	3:48
Extenso	7:39	7:03	1:31	2:41	1:22	3:11
Tipo de hogar	Hogares de altos ingresos					
	Trabajo remunerado		Trabajo doméstico		Trabajo de cuidados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Nuclear	9:09	6:39	1:26	3:11	1:22	3:12
Extenso	8:00	8:44	1:48	3:10	2:31	3:17

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Universidad Nacional de Rosario/Instituto Provincial de Estadística y Censos (UNR/IPEC), Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado, Rosario, 2010.

El conjunto de datos presentados reafirma que las mujeres no deben considerarse como una categoría homogénea, sino que presentan una diversidad de condiciones e identidades que se expresan en la diversidad de géneros (lesbianas, transgénero, entre otros) y en sus particularidades sociales, económicas, étnicas y religiosas. Todas ellas son sujetos de derechos y merecedoras de políticas públicas.

En lo que refiere específicamente a la relación entre el mundo del trabajo y el nivel de educación, los índices de alfabetización de las mujeres en la ciudad de Rosario son mejores que los de los hombres. Asimismo, los datos indican que el 38,4% de los varones de entre 15 y 24 años no asiste a centros de educación secundaria y no accedió al título en este nivel de formación, mientras que esta proporción disminuye al 27,7% en el caso de las mujeres. Sin embargo, conforme las tendencias registradas en las ciudades de la región, las mujeres son las que tienen mayores niveles de desocupación y poseen menores ingresos (véase el cuadro XII.3).

En los quintiles de menores ingresos en Rosario, son las mujeres quienes trabajan más horas en el campo del trabajo productivo, pero ganan menos. Así, el quintil más bajo de ingreso personal está compuesto por un 72% de mujeres y un 28% de hombres. Como contrapartida, el quintil de ingreso personal más alto está compuesto por un 75% de hombres y un 25% de mujeres (véase el cuadro XII.4). Los hombres no solo tienen mejores tasas de participación laboral que las mujeres (del 52,8% y el 34,8%, respectivamente),

sino que las jornadas de trabajo de estas últimas son más largas (6 horas y 25 minutos los hombres y 8 horas y 28 minutos las mujeres). A su vez, las mujeres del quintil más bajo de ingresos tienen al menos el doble de hijos que las mujeres del quintil más alto.

Cuadro XII.3
Rosario (Argentina): población con empleo y alfabetizada, según sexo, 2010
(En cantidad y porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Población empleada	525 050	52	343 302	34
Población alfabetizada	477 968	47	531 744	52

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Buenos Aires, 2010.

Cuadro XII.4
Rosario (Argentina): rangos de ingreso personal y distribución entre hombres y mujeres por quintil, 2010
(En porcentajes)

	Quintiles de ingreso personal				
	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Mujeres	72	50	42	48	25
Hombres	28	50	58	62	75

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Universidad Nacional de Rosario/Instituto Provincial de Estadística y Censos (UNR/IPEC), Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado, Rosario, 2010.

En consonancia con los datos expuestos, y en el marco de la feminización de las condiciones de precariedad, los datos del Informe Laboral de la Encuesta Permanente de Hogares (Gobierno de Santa Fe, 2016) indican que la tasa de desocupación femenina es casi el doble que la masculina (del 11,7% y el 6,6%, respectivamente). Las mujeres sufren en mayor medida la precarización laboral y siguen desempeñándose en ámbitos tradicionalmente considerados femeninos, como la salud y el cuidado, la educación y las tareas del hogar.

Otro nudo crítico contenido en el Informe Laboral de la Encuesta Permanente de Hogares (Gobierno de Santa Fe, 2016) en relación con las mujeres se refiere a la falta de aportes jubilatorios: las trabajadoras asalariadas que no poseen descuentos jubilatorios alcanzan el 31,4%, mientras el porcentaje de hombres en la misma situación es del 24,2%. Con respecto a los salarios y los cargos, en 2015 las mujeres percibían un 25% menos de salario que los hombres, desigualdad que se agravaba hasta un 37% en los trabajos informales.

A estas desigualdades se agrega la problemática relacionada con la feminización de la población mayor, de la cual no está exenta la ciudad de Rosario. Según el informe del Banco Mundial *Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina?* (Cotlear, 2011), la población mayor fue la que

registró el crecimiento más acelerado durante las últimas décadas. Mientras que entre 1950 y 2000 el porcentaje de la población de 60 o más años de edad aumentó moderadamente del 6% al 9%, se estima que en los próximos 50 años aumentará del 9% al 24% o, en términos absolutos, de cerca de 9 millones a 180 millones de personas a lo largo de un siglo.

Del conjunto de datos presentados se desprende que las mujeres, tanto como cuidadoras o como sujetos del derecho al cuidado, son hoy las más pobres en dinero y en tiempo, presentan las peores condiciones de vida y, en consecuencia, sufren más privaciones que los hombres. Por esos motivos, urge poner el acento en políticas para mejorar su calidad de vida. Si bien el desafío principal consiste en erradicar la pobreza, es necesario potenciar la autonomía económica de las mujeres. Esto se relaciona con su inserción laboral o la percepción de algún tipo de ingreso y, al mismo tiempo, con el alivio de sus tareas de cuidado o el cuidado de ellas mismas, para avanzar en la conquista de una plena autonomía.

C. Instituciones para el avance de los derechos de las mujeres en Rosario

En la ciudad de Rosario se han registrado significativos progresos en las políticas de igualdad de derechos y oportunidades a favor de las mujeres. La Municipalidad de Rosario ha desempeñado un papel de avanzada al implementar un conjunto de iniciativas en el campo de los derechos de las mujeres. A continuación se identifican los hitos en la configuración de las instituciones de la ciudad para el avance de estos derechos. Siguiendo las tendencias del país y de la región, derivadas de la acción del movimiento de mujeres y feministas en instancias multilaterales, regionales y nacionales, en 1988 se creó un área política de promoción de los derechos de las mujeres en el gobierno municipal, la Dirección General de la Mujer, la Minoridad y la Familia (Ordenanza núm. 4367). El impulso de las organizaciones de mujeres de Rosario fue decisivo para su creación. A esto se sumó el ingreso al Concejo Municipal de Rosario de representantes políticas con un marcado compromiso con la defensa y la promoción de los derechos de las mujeres.

Otro de los hitos que reflejan estos avances es la creación del Consejo Asesor de Apoyo del Departamento de la Mujer, dependiente de la Dirección General de Planificación Social (Ordenanza núm. 4367). En los años noventa, se creó una instancia organizativa especializada en la problemática de la mujer y en la violencia y discriminación contra las mujeres (Municipalidad de Rosario, 2008).

A finales de la década de 1990, resalta la puesta en marcha del programa “Rosario: Ciudad de Derechos Humanos”, que tuvo una duración aproximada de 10 años y en el que se articularon diversos sectores de la sociedad,

organizaciones de mujeres y feministas, organizaciones sociales, instituciones académicas e incluso las fuerzas policiales. Es en este marco que se exigió la creación de la Secretaría de Derechos Humanos de la Municipalidad.

El primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres (2001-2004) constituye un hecho significativo en el avance de los derechos de las mujeres⁹. Además de los temas más tradicionales, entre los ejes temáticos se incorporaron aspectos relacionados con el hábitat, la vivienda, los servicios y el reparto de las responsabilidades familiares. Se destaca que en el impulso y seguimiento del Plan se comprometieron distintas áreas del poder ejecutivo municipal, el Honorable Concejo Municipal, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y organizaciones de mujeres, entre otras.

En el segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato para Varones y Mujeres (2005-2009) se recuperaron y ampliaron las acciones realizadas por el primer Plan y se avanzó en el desarrollo de políticas de género en el gobierno local. Entre ellas se destaca el Programa Presupuesto Participativo y Ciudadanía Activa de las Mujeres del Área de la Mujer de la Municipalidad de Rosario (2005). El objetivo de este instrumento era incorporar demandas específicas de las mujeres en el presupuesto municipal y capacitarlas para incidir en la definición de las prioridades presupuestarias y en la distribución de los recursos municipales existentes.

Cabe resaltar que, con la inclusión del enfoque de género en este instrumento participativo, se duplicaron tanto la asignación de presupuesto como los proyectos cuyos objetivos contribuían al avance de las mujeres. Al mismo tiempo, creció el número de mujeres consejeras que participaban en la tarea de definir las prioridades de la población y la distribución de los recursos disponibles. Un ejemplo de lo expuesto, y su traducción en acciones concretas, es la puesta en marcha del Programa de Capacitación en Oficios Tradicionales y no Tradicionales para Mujeres (2005) del Área de la Mujer, basado en una propuesta de vecinas y vecinos del Distrito Norte por medio del Presupuesto Participativo.

Esta institucionalización del avance de los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades recibió, además, el aporte de las organizaciones feministas a partir de proyectos de cooperación internacional. Es el caso del Programa regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todos y todas” (2006-2012), dirigido a “fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres en América Latina, buscando reducir la violencia pública y privada que se ejerce contra ellas en las ciudades” (Vargas,

⁹ En 2007, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoció a la ciudad de Rosario por sus buenas prácticas en materia de gobernabilidad y desarrollo local, entre las que se destacaba el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres.

2007)¹⁰. Entre los resultados de este programa se señalan la formación de la Guardia Urbana Municipal y la metodología de construcción de la Agenda de las Mujeres del sector oeste de la ciudad de Rosario.

En 2011 se creó el Instituto Municipal de la Mujer (Decreto núm. 3113), instancia que jerarquiza lo que hasta ese momento funcionaba como el Área de la Mujer de la Municipalidad de Rosario. Este Instituto también depende directamente de la Intendencia de la ciudad y trabaja alrededor de dos ejes centrales: la violencia de género y la promoción de derechos. En la actualidad, sus acciones se concentran principalmente en el eje de la violencia.

D. Programas de cuidado destinados a personas dependientes

En la Argentina existe un complejo entramado de organismos, normas y programas estatales en materia de cuidado, que se entrecruzan en diversos niveles jurisdiccionales y en el marco de los cuales se establece una multiplicidad de sujetos de derechos beneficiarios de las políticas. Los derechos de la niñez tienen fundamento en la Ley núm. 23.849, a partir de la cual se adoptó la Convención sobre los Derechos del Niño en la Argentina, la Ley núm. 26.061 y la Ley núm. 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Gobierno de Santa Fe. Los derechos de las personas con discapacidad están amparados en la Ley núm. 26.378 (2008), mediante la cual se adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), que tiene vigencia operativa en todo el territorio.

A las categorías de niños y niñas y personas con discapacidad se suman las personas usuarias de servicios de salud mental, reconocidas como sujetos de derechos y de políticas en la Argentina mediante la Ley Nacional de Salud Mental núm. 26.657 (2011). Esta promueve la apertura de centros de atención en los que se procura la inclusión social plena, una cuestión de suma importancia en el debate de las políticas y los sistemas de cuidado.

Si bien las leyes citadas revelan la existencia de un conjunto de sujetos con derecho al cuidado (niños y niñas, usuarios de servicios de salud mental, personas mayores), este tema no puede abordarse sino en el marco del avance

¹⁰ Este programa pionero en la región fue coordinado por la Oficina Regional para el Brasil y el Cono Sur del UNIFEM (hoy ONU-Mujeres) durante la gestión de Ana Falú. Fue implementado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina, con la participación de la Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y el Caribe (REPEM) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), en un trabajo conjunto con gobiernos locales y organizaciones de mujeres a nivel territorial en siete ciudades de la región, entre ellas Rosario.

de los derechos de las mujeres y el logro de su autonomía. Así, como se desprende del conjunto de nudos críticos mencionados, la problemática del cuidado se relaciona directamente con las dobles (e incluso triples) jornadas de trabajo impuestas a las mujeres en nuestras sociedades.

Hay que reconocer que, debido a la creciente incorporación de las mujeres al trabajo formal y a su participación en el trabajo informal, se observan algunos avances en la responsabilidad sobre el cuidado infantil. En Rosario existen políticas de cuidado relativas a la primera infancia en las que se recuperan el marco de derechos de la infancia y la inclusión social de las familias pero que, sin embargo, no parecen incluir la igualdad de género o enmarcarse en esta. Para este abordaje sería preciso imbricar prestadores diversos, entre ellos la familia, el Estado, el mercado y la sociedad civil (Pautassi y Rico, 2011), e incluir a los padres en esa responsabilidad. Es por eso que en los últimos años se han sancionado leyes que promueven licencias por paternidad extendidas y servicios comunitarios de cuidado infantil en las comunidades¹¹.

En el complejo contexto de demandas con respecto a la política del cuidado, que provienen de sujetos diversos con particularidades y necesidades específicas, se plantea la interrogante sobre el lugar que ocupan los derechos de las mujeres en el diseño y la implementación de dicha política en la Municipalidad de Rosario. En este sentido, en el cuadro XII.5 se muestra un organigrama de las secciones dedicadas al tema del cuidado en la Municipalidad de Rosario y se pone en evidencia la falta de articulación entre los diferentes programas de cuidado puestos en marcha.

Como se muestra en el organigrama, el conjunto de organismos, programas y acciones que se ocupan de la temática del cuidado están desconectados de las áreas específicas de género de la Municipalidad, por lo que se omite a las mujeres como sujetos prioritarios al momento de planificar el cuidado, sus contenidos y condiciones con respecto al territorio.

La paradoja de esta situación radica en que, no obstante los organismos creados y los planes de igualdad implementados en la construcción de las instituciones locales tendientes al avance de los derechos de las mujeres, no se observan acciones de articulación con el nivel central (como el Ministerio de Desarrollo Social) para incorporar la perspectiva de género en estos programas, un aspecto fundamental para lograr la autonomía de las mujeres en todas sus dimensiones (política, económica y física).

¹¹ En algunos países de la región se ha legislado para profundizar el derecho a permisos y licencias por maternidad y paternidad.

Cuadro XII.5
Rosario (Argentina): organigrama de secciones dedicadas al tema del cuidado

Municipalidad de Rosario				
Intendencia/ Concejo Municipal	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Salud Pública	Dirección de Educación Municipal	Instituto Municipal de la Mujer
Asistencia para personas con discapacidad	Centro de Día La Casa	Programa de Salud Integral de la Mujer	Programa de Equidad Educativa	Programa de Promoción de Derechos
Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres	Programa de Asistencia e Intervención Directa	Anticoncepción de Emergencia	Universidad Abierta para Adultos Mayores	Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar
Programa Municipal de Seguridad Urbana	Centros de Convivencia Barrial	Regionalización de la atención materno perinatal	Escuela Municipal de Gerontología	Observatorio de Violencia hacia las Mujeres
Lactarios y desarrollo infantil temprano	Centros de Día para la Tercera Edad	Programa de Salud Sexual		
Control de instituciones geriátricas	Programa Infantil Educativo	Protocolo de Atención Integral para la Mujer en Casos de Aborto no punible		
Control de escuelas especiales	Programa de Cuidados Domiciliarios			
	Centros de Actividades Integrales para Adultos Mayores			
	Hogares para personas con discapacidad			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Municipalidad de Rosario y entrevistas.

1. Niños y niñas y cuidados públicos: incipientes conexiones con el enfoque de género

El cuidado de niños y niñas constituye un eje central de las políticas públicas, sobre todo al tener en cuenta la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. En la Argentina, el cuidado de niños y niñas de 3 años en jardines de infantes está integrado en el sistema educativo. Quedan fuera de este régimen las niñas y los niños de hasta 2 años, de manera que los espacios de cuidado adquieren en ese caso una función asistencial o de prestación privada, según el sector socioeconómico de la población. Cabe destacar que la vida cotidiana de las mujeres y sus esferas productivas y reproductivas se desarrollan sobre todo en su entorno próximo. Para acceder al conjunto de

ventajas urbanas necesitan, al menos en la edad reproductiva, servicios de cuidado infantil con amplia cobertura horaria que les permitan encontrar caminos para su autonomía económica y de movilidad.

En la Argentina y en Rosario se han establecido diversas estrategias en este sentido, incluidas las leyes que establecen licencias por maternidad y lactancia, que en la mayoría de los casos están destinadas a las mujeres y son más acotadas para los hombres. Estas garantizan el derecho de todos los niños y las niñas a estar acompañados por sus madres y padres en distintos momentos de la vida.

El Programa Crecer, iniciado en 1997 y considerado como buena práctica por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en la Argentina, constituye un caso paradigmático en relación con el cuidado de la infancia en la ciudad de Rosario. Como punto de partida se reconvirtieron algunos programas de asistencia alimentaria y ollas populares mediante la entrega directa de raciones a las familias. Se trataba de centros coordinados por equipos multidisciplinarios, que incluían a docentes dependientes del municipio¹². Esta experiencia se sustituyó progresivamente por 31 centros de convivencia barrial, que se encuentran actualmente en funcionamiento. Estos centros se ubican estratégicamente en los barrios más vulnerables de la ciudad y en ellos se desarrollan instancias de capacitación, recreación, consultoría legal y de salud, entre otras.

En el caso de Rosario interesa conocer la ubicación en el territorio urbano de los centros de atención a la infancia (véase el mapa XII.1) y de los centros de atención a las personas mayores. Algunos autores (Borja, Burgess, Castells, Sassen, entre otros) estudian el fenómeno urbano de segmentación del territorio en fragmentos homogéneos y distintos, que evidencian las desigualdades sociales, económicas y de servicios de cuidado y seguridad. En Rosario, como en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, se expresa la tensión entre la oferta de oportunidades y las crecientes desigualdades que operan en el territorio.

¹² En esos mismos centros se prestaban servicios alimentarios, educativos y recreativos a niños de 2 a 5 años, se implementaban proyectos productivos, talleres de capacitación para familias, organización de bibliotecas, cuidado del medio ambiente y forestación, entre otras actividades comunitarias. En los centros Crecer las maestras contaban con el apoyo de madres voluntarias, que también realizaban actividades de cocina. Estos centros funcionaban como referentes de muchas de las intervenciones del municipio en otras áreas: Presupuesto Participativo, reordenamiento del transporte urbano, Programa Rosario Hábitat, entre otros. Los proyectos que conformaban el Programa Crecer –desarrollados en cada uno de los centros con iguales características básicas– constituyeron la base a partir de la cual se generaron diferentes iniciativas a nivel local. Estas últimas surgieron de la interacción entre los equipos y los vecinos y respondían a las particularidades de los distintos barrios.

Mapa XII.1
Rosario (Argentina): localización de los centros de cuidado infantil, en relación con los espacios públicos y los niveles de ingreso económico



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Municipalidad de Rosario.

El mapa XII.1 permite conocer la distribución en el territorio de los centros municipales de cuidado de la infancia, pues en este se encuentran localizados los espacios creados a partir de las políticas de niñez e infancia, así como las guarderías y los jardines de infantes públicos y privados regulados por la Municipalidad. En las zonas que corresponden a los quintiles de indigencia o pobreza (INDEC, 2010), los distritos periféricos más pobres, raramente se encuentran centros de cuidado infantil. Paradójicamente, la mayor demanda de apoyo al cuidado, tanto de niños y niñas como de personas mayores, se registra en esos territorios, pues facilitaría a las mujeres la búsqueda de ingresos económicos para mejorar sus condiciones de vida.

En esta línea de preocupación —que relaciona género, situación socioeconómica y territorio y se vincula con la adopción del enfoque de género en el cuidado de niños y niñas— es importante destacar la valiosa normativa sobre los jardines de infantes de la Municipalidad (2016). Se trata de un proyecto propuesto en 2009, a partir de las premisas elaboradas por las mujeres organizadas del barrio 7 de septiembre en una propuesta de igualdad de género. Las mujeres que impulsaron esta propuesta consideraban que sus condiciones de vida estaban deterioradas y reconocían situaciones de violencia y precariedad económica. En ese contexto, señalaban que uno de los principales problemas que enfrentaban en la búsqueda de ingresos económicos era que la mayoría de ellas no tenía dónde dejar a las niñas y los niños al salir a trabajar. El proyecto planteaba un posicionamiento central para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y se basaba en tres premisas centrales: i) asegurar la igualdad de condiciones entre mujeres y hombres al efectuar trabajo remunerado, ii) eliminar los estereotipos que asignan a las mujeres las tareas de cuidado de los hijos y el hogar y al hombre el papel de proveedor y iii) dar cuenta del trabajo infantil, pues en muchos casos las niñas quedaban a cargo del hogar cuando sus madres trabajaban.

Otro indicador de interés en las políticas en la ciudad de Rosario, que relaciona esta incipiente conexión entre los derechos de las mujeres y las tareas de cuidado, es el proyecto de licencias por maternidad, que desde 2016 se encuentra en tratamiento en el Concejo Deliberante¹³. En el marco de este proyecto se propone extender el Régimen de licencias por maternidad, nacimiento y adopción hasta 180 días corridos para los y las agentes de la administración municipal. La iniciativa se basa en una novedosa visión de la crianza de las niñas y los niños, que no se funda en el cuidado maternal sino en el núcleo familiar.

2. Personas mayores: las mujeres y el derecho al cuidado

Para analizar la situación de las personas mayores en Rosario, es interesante rescatar el estudio del uso del tiempo efectuado por la Universidad Nacional de Rosario (UNR, 2016), en el que se resalta la tendencia al incremento de la esperanza de vida, específicamente de las mujeres. Esta evidencia ha motivado diversas iniciativas estatales dirigidas a esa población, entre ellas el Programa Cuidadores Domiciliarios, de carácter pionero, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social. Este programa capacita a mujeres y hombres sin empleo para brindar atención primaria a las personas mayores

¹³ Se trata del expediente 220260: Régimen de licencias por maternidad, nacimiento y adopción, franquicia por lactancia. Los objetivos son extender las licencias por maternidad, nacimiento y adopción a fin de adecuar la normativa actual a las necesidades del nuevo papel que han asumido las mujeres en el ámbito laboral y promover la igualdad de género.

que no tienen familiares o allegados y necesitan ayuda en todas las actividades de la vida diaria¹⁴.

A nivel provincial, destaca el Programa de Cuidados Domiciliarios del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS). Es un servicio destinado a brindar asistencia a domicilio a los afiliados y sus familias, con el fin de promover, prevenir, recuperar y rehabilitar a los beneficiarios con patologías o condiciones de salud que puedan ser tratadas en el domicilio, en los casos en que las condiciones de su núcleo familiar permitan que esta prestación se lleve a cabo.

A nivel municipal se detecta la existencia de centros de actividades integrales para personas mayores, colonias de verano, Centros de Día para la Tercera Edad (véase el mapa XII.2) y actividades como el Festival de Cine para la Tercera Edad Una Mirada Mayor. El Programa Universidad Abierta para Adultos Mayores de la Universidad Nacional de Rosario, que cuenta con más de 70 propuestas y alcanza a una población aproximada de más de 4.500 personas, constituye una experiencia interesante (UNR, 2016).

Lo interesante desde el punto de vista territorial y de la planificación de los servicios de cuidado para este grupo etario, es que la mayor cantidad de personas mayores de 65 años se concentra en el Distrito Centro de la ciudad de Rosario, donde por cada menor de 15 años hay dos personas mayores de 65 años. La predominancia de las mujeres con respecto a los hombres se define como la feminización del envejecimiento (Enrúa, 2014). En el mismo estudio del uso del tiempo efectuado por la Universidad Nacional de Rosario se evidencia que las personas mayores en situación de mayor vulnerabilidad (menor nivel de educación y trabajo, problemas de salud que afectan a la población mayor) se encuentran en los distritos periféricos más pobres. El equipo de investigadores e investigadoras de la UNR señala que la feminización del envejecimiento se relaciona con la feminización de la pobreza, pues esta última se perpetúa en la vejez, y que estas mujeres mayores disponen de menos tiempo libre para dedicar al cuidado personal y a la satisfacción de sus propias necesidades.

Mientras que la mayoría de los servicios públicos y privados destinados al cuidado o a la oferta de actividades para las personas mayores se concentra en el Distrito Centro de la ciudad, estos servicios son escasos en los distritos pobres de la periferia. Las zonas habitadas por los sectores de menores ingresos de Rosario (véase el mapa XII.2) son las que ofrecen la menor cantidad de prestaciones para este grupo etario. Esto se traduce en una responsabilidad más de cuidado para las mujeres en sus hogares. Si bien la

¹⁴ Se los capacita en administración de medicamentos por vía oral y de uso externo indicados por profesionales médicos, preparación de alimentos y ayuda en la ingesta asistida, cuidado de higiene y arreglo personal, prevención de accidentes, organización de actividades recreativas y colaboración en prácticas indicadas por profesionales.

Municipalidad incluye a los centros de convivencia barrial entre los lugares de atención a las personas mayores, esto no concuerda con el tipo de oferta de esos centros descentralizados.

Mapa XII.2

Rosario (Argentina): localización de los centros de cuidado de personas mayores, en relación con los espacios públicos y los quintiles de ingreso económico



■ Quintil I ■ Quintil II ■ Quintil III ■ Quintil IV ■ Quintil V

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Municipalidad de Rosario.

A partir de estudios específicos en la materia sobre la ciudad de Montevideo, Batthyány (2015) afirma que captar el cuidado y la atención de las personas mayores dependientes y de los enfermos en los hogares es una tarea difícil, que requiere instrumentos complejos para conocer y abordar

el tema con la seriedad que demanda. Este conocimiento permitiría una definición más precisa de las demandas de los hogares de día u otros lugares de atención de estas personas dependientes en el territorio de las ciudades.

E. Desafíos y oportunidades en la ciudad de Rosario

Según los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el país hay unos 6,4 millones de amas de casa de menos de 70 años y unos 7,1 millones de mujeres empleadas. Si a cada una de ellas se le computara un promedio de cinco horas de trabajo no remunerado por día en el hogar (incluidas las tareas de cuidado) y, en el caso de las mujeres que tienen un empleo se considerase trabajo “extra”, pagado como tal, y por esa cantidad de trabajo y horas se pagase el salario promedio de una empleada doméstica declarado en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), las mujeres aportarían con su labor de amas de casa el equivalente al 20% del PIB del país¹⁵.

Aunque paulatinamente se afianzan algunos procesos de empoderamiento y de reflexión sobre estas in-justicias de género, estas cifras, revelan el aporte de las mujeres, que atraviesa su vida cotidiana, sus cuerpos y sus tiempos.

En esta línea, Durán (2006) propone una revisión y un replanteo del modo predominante de organizar a los sujetos y las actividades económicas y postula la creación de una cuenta satélite de la producción de los hogares, abriendo paso a una contabilidad más comprensiva del aporte a la economía, que la autora denomina contabilidad integral.

Para ello es necesario avanzar en la medición del uso del tiempo y conocer las asimetrías que persisten entre hombres y mujeres y la relación con las tareas del cuidado para aplicar esa información a los instrumentos de planificación urbana y a la distribución de servicios y equipamientos en las ciudades. Como afirma Batthyány (2015), urgen instrumentos de medición adecuados, que puedan captar el trabajo doméstico de forma holística, para así proponer intervenciones.

Con respecto a la provisión de cuidado familiar y social, Aguirre (2008) plantea que “las enormes desigualdades sociales están estrechamente vinculadas con la provisión desigual de cuidado familiar y social conformando un verdadero círculo vicioso. Quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad en situación de tener menos miembros del hogar que cuidar. Aquellos que disponen de menores recursos para acceder a los cuidados mercantiles y que tienen más cargas de cuidado acumulan desventajas por el mayor peso del trabajo doméstico familiar, por

¹⁵ Entrevista periodística realizada al director del Centro de Estudios de la Productividad de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Donovan, 2017).

las dificultades en el acceso a los escasos servicios públicos y la necesidad de recurrir a cuidadoras ‘informales’” (pág. 26).

Por lo tanto, la feminización de los trabajos reproductivos y de cuidado definirá la pobreza de tiempo de las mujeres, que repercutirá directamente en el uso que estas hacen del territorio (distancias, costo y tiempo de traslados, carencia de servicios de proximidad). Se observa que, cuando se definen los servicios de cuidado o transporte en la planificación urbana, se sigue omitiendo a las mujeres y desconociendo la división sexual del trabajo. La definición de la demanda en términos de neutralidad (familias, hombres, niños) y la omisión de las mujeres evidencian una concepción que en general discrimina y subordina a las mujeres.

Urge una planificación urbana basada en estos desarrollos conceptuales, en la que se visibilicen e incorporen las diversas identidades y sujetos, en lugar omitirlos y subordinarlos. Es necesario un marco feminista, que permita dar nuevo significado a las diversas identidades, no solo de mujeres y hombres que se identifican con el género que les fue asignado al nacer, sino también de homosexuales, lesbianas y personas transgénero, transversalizadas desde las dimensiones de raza, clase y etnia, entre otras. Ello significa revisar y revertir los patrones resultantes de una planificación que neutraliza a los sujetos y en lugar de incluir agrava las desigualdades y sus consecuencias en la vida personal.

En el importante y activo movimiento de mujeres y feministas de Rosario se reconocen avances en torno a las políticas públicas y los derechos de las mujeres. Sin embargo, es importante revisar su implementación para examinar los problemas que se han presentado, sobre todo con respecto a la capacitación en gestión de las personas encargadas de ejecutarlas.

El establecimiento de la política, entendido como un orden político en el que se juega un sentido de lo común, supone una disputa de valores (Molina, 1994) acerca de qué cuenta y qué o quiénes no y cuáles voces, palabras y cuerpos se deben tener en cuenta (Rinesi, 2005). En ello radica la singularidad de las políticas feministas y se plantea, a su vez, un desafío pendiente que permite reflexionar sobre quiénes cuidan a Rosario.

En consonancia con lo expuesto, emerge aquí como cuestión central la necesidad de partir de un abordaje de planificación de los territorios urbanos que incorpore el derecho a la ciudad de las mujeres y su correlativo acceso a los bienes urbanos, denominados bienes comunes, que comprenden las condiciones necesarias para promover la justicia social, la sustentabilidad y una vida más feliz para todas las personas (An Architektur, 2010) Linenbaugh (2010) define a esos bienes, por los cuales no se debería pagar, como derechos *de facto*. Su distribución en el territorio evidencia problemas de orden ontológico y epistemológico, que reproducen desigualdades y subordinación en las políticas.

Bibliografía

- Aguirre, R. (2014) “La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género?”, *Estudios Feministas*, vol. 22, N° 3, Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina, septiembre–diciembre [en línea] <http://www.redalyc.org/html/381/38132698005/>.
- (2008), “El futuro del cuidado”, *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, serie Seminarios y Conferencias, N° 52 (LC/L.2888-P), I. Arriagada (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), abril.
- An Architektur (2010), “On the commons: a public interview with Massino de Angelis and Stavros Stavrides”, *E-flux Journal*, N°17, Nueva York, junio-agosto [en línea] http://worker01.e-flux.com/pdf/article_8888150.pdf.
- Batthyány, K. (ed.) (2015), *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*, Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), junio [en línea] <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/56417/1/libro-los-tiempos-del-bienestar-social---version-para-difusion.pdf>.
- (2009), “Autonomía de las mujeres y resistencias a la división sexual del trabajo al interior de las familias”, ponencia realizada en el Seminario Regional “Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 29 y 30 de octubre [en línea] <http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/1029/Ponencia-KarinaBatthyany.pdf>.
- (2007) “Articulación entre vida laboral y vida familiar. Las prácticas de cuidado infantil de trabajadoras asalariadas de Montevideo”, *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, M. Gutiérrez (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), agosto [en línea] <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gutierrez/07Batthyany.pdf>.
- Calero, A., R. Dellavalle y C. Zanino (2015), “Uso del tiempo y economía del cuidado”, *Documento de Trabajo*, N° 9, Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, agosto [en línea] http://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/DT_09_uso-del-tiempo_03.pdf.
- Caminotti, M. (2008), “Derribar los muros indebidos: reflexiones en torno de las leyes de cupo femenino en Argentina”, *Revista Aportes*, N° 25, Córdoba, Asociación de Administradores Gubernamentales [en línea] <https://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/01.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994), “Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001” (LC/L.868(MDM.20/2)), Santiago, octubre [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16664/S94101415_es.pdf.
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) (2013), “Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina: relatoría de los encuentros realizados el 22 de octubre y el 21 de noviembre de 2012”, Buenos Aires, 30 de agosto [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2427.pdf>.

- Cotlear, D. (ed.) (2011), *Envejecimiento de la población: ¿está preparada América Latina?*, Bogotá, Banco Mundial/Mayol Ediciones, julio.
- Donovan, F. (2017), "Día de la Mujer: ¿cuánto aportaría al PBI el trabajo de las amas de casa si fuera remunerado?", *La Nación*, Buenos Aires, 8 de marzo [en línea] <http://www.lanacion.com.ar/1991158-dia-de-la-mujer-cuanto-aportaria-al-pbi-el-trabajo-de-las-amas-de-casa-si-fuera-remunerado>.
- Durán, M. Á. (2007), *El valor del tiempo ¿cuántas horas te faltan al día?*, Madrid, Espasa.
- _____(coord.) (2006), *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid.
- ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) (2011) "Detrás del número: un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas", Buenos Aires [en línea] http://www.ela.org.ar/a2/objetos/contenido/dsp_adjunto.cfm?codcontenido=827&codcampo=10&aplicacion=app187&cnl=59&opc=29.
- Enría, G. (2014), "El impacto de la transición demográfica en el proceso de envejecimiento en Rosario", Rosario, Universidad Nacional de Rosario, inédito.
- Falú, A. (2017), "La omisión de género en el pensamiento de las ciudades", *Ciudades resistentes, ciudades posibles*, J. Borja, F. Carrión y M. Corti (coords.), Barcelona, Editorial UOC.
- _____(2014), "Inclusión y derecho a la ciudad. El ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres: la Agenda de las Mujeres para Rosario, Argentina", *Monográfico: Ciudad, Inclusión Social y Educación*, Barcelona, Asociación Internacional de Ciudades Educadoras/Ayuntamiento de Barcelona [en línea] <http://www.edcities.org/wp-content/uploads/2015/03/Ana-Fal%C3%BA.pdf>.
- _____(2013), "Manual de género para las políticas y planificación territorial", Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), inédito.
- Falú, A., P. Morey y L. Rainero (eds.) (2002), *Ciudad y vida cotidiana. Asimetrías en el uso del tiempo y del espacio*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- Federici, S. (2013), *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*, Villatuerta, Traficantes de Sueños Ganem, J., P. Giustiniani y G. Peinado
- (2014), "El trabajo remunerado y no remunerado en Rosario: la desigual distribución de los tiempos entre varones y mujeres", *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, N° 11, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo [en línea] http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6827/08-ganem-esc11.pdf.
- Gobierno de Santa Fe (2016), *Informe Laboral de la Encuesta Permanente de Hogares: Gran Rosario, Gran Santa Fe y San Nicolás/Villa Constitución. Tercer Trimestre de 2015, Primera Parte (1/2)*, Santa Fe, enero.
- González, R. (2016), "Trabajo doméstico no remunerado equivale al 24% del PIB: INEGI", *La Jornada*, Ciudad de México, 9 de diciembre [en línea] <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/09/trabajo-domestico-no-remunerado-equivale-al-24-del-pib-inegi-1>.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2013), "Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. Total del país", *serie Análisis Demográfico*, N° 35, A. Edwin (ed.), Buenos Aires, noviembre.
- _____(2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, Buenos Aires [base de datos en línea] http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135.
- Jacobs, J. (1961), *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing.

- Lerussi, R. (2015), "Políticas feministas", *Dicionário Crítico de Gênero*, A. Colling y L. Tedeschi (coords.), Dourados, Universidad Federal de Grande Dourados.
- Linebaugh, P. (2010), "Some principles of the commons", *CounterPunch*, Petrolia, 8 de enero [en línea] <http://www.counterpunch.org/2010/01/08/some-principles-of-the-commons/>.
- Massey, D. (1994), *Space, Place, and Gender*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (1976), *Ley núm. 20.744 de Contrato de Trabajo*, Buenos Aires, mayo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016), "Documento de trabajo para el debate en el marco de la CTIO-Género", Buenos Aires, abril [en línea] https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe_ctio_documentodetrabajo_1.pdf.
- Molina, C. (1994), *Dialéctica feminista de la ilustración*, Barcelona, Anthropos.
- Municipalidad de Rosario (2008), "Área de la Mujer: Construyendo equidad", Rosario [en línea] <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=3209&tipo=objetoMultimedia>.
- Naciones Unidas (2017), "Nueva Agenda Urbana. Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos" (A/RES/71/256), Quito [en línea] <http://undocs.org/es/A/RES/71/256>.
- Pautassi, L. y M. Rico (2011), "Licencias para el cuidado infantil: derecho de hijos, padres y madres", *Desafíos*, N° 12, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Requena, A. (2014), "Es un engaño que el trabajo asalariado sea la clave para liberar a las mujeres", *Eldiario.es*, Madrid, 24 de mayo [en línea] http://www.eldiario.es/economia/engano-trabajo-asalariado-liberar-mujeres_0_262823964.html.
- Rinesi, E. (2005), *Política y tragedia: Hamlet, entre Hobbes y Maquiavelo*, Buenos Aires, Colihue.
- Rodríguez, C. (2007), "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 90 (LC/L.2844-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- UNR (Universidad Nacional de Rosario) (2016), "Programa Universidad Abierta para Adultos Mayores: institucional", Rosario, 30 de junio [en línea] <http://www.adultosmayores.unr.edu.ar/?p=725>.
- UNR/IPEC (Universidad Nacional de Rosario/Instituto Provincial de Estadística y Censos) (2010), *Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado*, Rosario, octubre.
- Vargas, V. (2017), "Cartografías feministas: nuevos mapas cognitivos y cartografía de las actoras", Montevideo, Articulación Feminista Marcosur (AFM), inédito.
- ____ (2007), "Programa regional: Ciudades sin violencia hacia las mujeres. Ciudades seguras para todas y todos", *Cuadernos de Diálogos*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), enero.
- ____ (2002), "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio (una lectura político personal)", *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, D. Mato (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), marzo.

Parte 3

**Desafíos para la vida cotidiana:
movilidad urbana y uso del tiempo**

Capítulo XIII

Planificación urbana y del transporte a partir de relaciones de interdependencia y movilidad del cuidado

*Paola Jirón*¹

Introducción

Uno de los principales aciertos del enfoque de movilidad es que ha logrado develar aspectos del territorio que otras miradas muchas veces no logran mostrar: el habitar cotidiano, el medio ambiente, la movilidad residencial, las migraciones, la interdependencia, la alimentación, los temas laborales o el uso de tecnologías en la ciudad. El enfoque de movilidad intenta comprender tanto el movimiento como las experiencias y los significados que emergen de la misma, y busca ampliar (e incluso cuestionar) las nociones clásicas sobre el transporte: el viaje cotidiano ya no es percibido como tiempo muerto, sino como una práctica social y cultural. Como objeto de estudio de las ciencias sociales, la movilidad puede permitir avances importantes en términos interdisciplinarios a los estudios de transporte, la planificación urbana o estudios de infraestructuras, especialmente en cuanto a las metodologías que definen sus intervenciones.

¹ Directora del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.

La movilidad en este sentido puede ser entendida como medio para analizar fenómenos contemporáneos y servir para cuestionar diversos niveles de las dimensiones sociales. Por ejemplo, el uso de la movilidad para comprender implicancias de género otorga la posibilidad de visibilizar complejidades espaciales de las desigualdades de género que van más allá de la distinción entre espacio público o privado (Jirón y Zunino, 2017). Una demostración de esto se relaciona con el tema del cuidado en las sociedades actuales, de quién se hace cargo del cuidado de los niños, los adultos mayores, la familia extensa y los enfermos. La movilidad revela aquí una gran complejidad de estrategias cotidianas que se enfrentan y la mantención en muchos casos de patrones patriarcales pese al discurso de la igualdad de género (Jirón, 2007).

Este capítulo intenta explicar cómo se llevan a cabo esas relaciones en el territorio y lo que puede observarse desde la movilidad, cómo las relaciones de género se ven exacerbadas, tensionadas y dificultadas a partir las prácticas cotidianas de movilidad, particularmente en cuanto al cuidado de los diversos miembros del hogar. Primero, se explica cómo se han estudiado las relaciones de género y movilidad. Luego, se detalla cómo se relacionan la interdependencia y el cuidado a partir de la movilidad. Finalmente, se explican las estrategias y los desafíos que se presentan en esta temática.

A. Género y movilidad

Las formas en que la movilidad y las relaciones de género se intersectan son sin duda complejas, debido a las disputas en cuanto a la comprensión y los significados de las partes y al poder implícito en cada una de ellas. Según Walsh (2009), los hombres han dominado tradicionalmente las historias y los estudios sobre el transporte y los viajes. Sin embargo, la participación de las mujeres en ambos ha aumentado gradualmente, no solo como usuarias sino también como trabajadoras del transporte e investigadoras en el campo. Al tratarse de un campo interdisciplinario, en el que convergen temas tan variados como transporte y planificación urbana, teoría cultural, filosofía feminista, teoría del desarrollo y teoría poscolonial, la investigación sobre género y movilidad se enriquece cada vez más (Kronlid, 2008). Sin embargo, como declara Sheller (2008), las creencias patriarcales sobre la adecuada movilidad espacial de las mujeres fuera del hogar continúan influyendo en la investigación y planificación en el campo de la movilidad y el transporte.

A partir de la revisión de la literatura sobre movilidad y género, Hanson (2010) distingue dos corrientes en las investigaciones. De acuerdo con la autora, la primera corriente se caracteriza por una visión simplificada del género y por el acento en la medición detallada de la movilidad, principalmente mediante técnicas cuantitativas. En esos estudios se utilizarían dos tipos de datos: grandes bases de datos secundarios a nivel nacional, la mayoría de las

cuales solo contiene información sobre los viajes de las personas al trabajo, y diarios de actividades de viajes, en los que se registran los movimientos fuera de la casa para todos los propósitos, usualmente durante uno o dos días, de una muestra de personas que residen en áreas metropolitanas. En términos generales, en estos estudios (Hanson, 2010; Uteng, 2011) se establece que el rango espacial de movimiento cotidiano de las mujeres es más reducido que el de los hombres, que las mujeres son más proclives a usar el transporte público que los hombres, que realizan más viajes no relacionados con el trabajo, realizan más viajes con paradas múltiples, hacen más trámites desde la casa, viajan acompañadas por más personas y llevan pasajeros. En esta literatura también se han documentado diferencias entre mujeres y entre hombres, por ejemplo, por edad, ingresos y lugar de residencia, entre otras variables (Gómez, 2016).

Es sabido que, en general, las mujeres dedican más tiempo a las funciones reproductivas que los hombres. También tienen una accesibilidad de tiempo-espacio más restrictiva en comparación con los hombres, así como horarios y cadenas de actividades más complejas. En este sentido, las mujeres suelen ajustar sus horarios para conciliar su trabajo y sus diversas funciones. Por ejemplo, las obligaciones de crianza y cuidado obligan a las mujeres a buscar empleo más cerca de casa que los hombres. Del mismo modo, existen diferencias significativas entre las mujeres (residentes en zonas urbanas, de clase media y educadas, en comparación con las residentes en zonas urbanas y sin educación) y entre los medios urbano y rural. En varios países en desarrollo existe una gran dependencia o demanda y escasa disponibilidad de sistemas de transporte público, que da lugar, en muchos casos, a la existencia de sistemas informales de transporte (Uteng, 2011).

De acuerdo con Hanson (2010), los estudios cuantitativos sobre la manera en que el género da forma a la movilidad sobre la base de datos secundarios revelan poco acerca de los elementos de contexto espaciales y psicosociales. En la mayoría de estos estudios no se profundiza en las relaciones de poder, la formación y transformación de la identidad y los significados de los diversos patrones de movilidad, que son fundamentales en los análisis de género. Otros elementos, como los procesos de toma de decisiones o la espacialidad en movimiento según las relaciones de género, por ejemplo, no se captan con los estudios que se concentran en el movimiento personal e individual.

Hanson (2010) sostiene que la segunda corriente de investigación se concentra en las dimensiones de género en relación con el poder, la agencia, la identidad y la subjetividad vinculadas con la movilidad. Por ejemplo, existen trabajos en los que se examinan el espacio público y privado o la relación entre confinamiento y libertad (McDowell, 1999). Por el contrario, los detalles acerca de los patrones de movimiento o las razones para moverse habrían recibido poca atención en esta corriente. En general, en estas investigaciones

se ve la movilidad de dos maneras: movilidad para el empoderamiento de las mujeres e inmovilidad forzada para mantener a las mujeres en un papel de subordinación y perpetuar las relaciones de género tradicionales. Según Hanson (2010), en esta corriente se trabaja principalmente con estudios de caso cualitativos, se pone el acento en el contexto —con énfasis en la familia, la comunidad o la cultura— y se hace hincapié en la experiencia de vida y en lo que la movilidad —en general— significa para las personas en los diferentes contextos.

De acuerdo con Law (1999), ha habido un avance importante en la explicación de las relaciones entre viaje y desigualdad de género y discapacidad y transporte. Grieco y Mcquaid (2012), por ejemplo, señalan el aporte de las agencias internacionales en cuanto a la relevancia de la incorporación del género como dimensión crucial en la planificación y el transporte. De igual manera, ya en 1999, Law planteaba que la crítica feminista sobre la ceguera de género en la investigación y planificación del transporte había generado un espacio para la investigación sobre “mujeres y transporte”. Si bien la autora celebraba la atención otorgada al sistema de género y a sus contribuciones a la geografía urbana, criticaba la excesiva y exclusiva atención que se daba en estas investigaciones a los recorridos casa-trabajo y sugería que las futuras investigaciones de la temática se basaran en el trato del género como una categoría social y un código simbólico, y lo vincularan a aspectos de la movilidad cotidiana más que a aspectos de patrones de movimiento de género, es decir el viaje al trabajo. Esto significaría vincular la movilidad con aspectos como la división del trabajo y las actividades según el género, el acceso a los recursos diferenciado por género, las identidades de género de los sujetos, el género como código simbólico y el medio ambiente construido según el género (Law, 1999).

Cabe señalar que ambas corrientes se complementan, pues la primera se concentra en la determinación de rangos de movimiento diferenciados entre hombres y mujeres y en la segunda se pone énfasis en la movilidad para la emancipación o subordinación de las mujeres (Gómez, 2016).

B. Movilidad interdependiente y movilidad del cuidado

Las relaciones sociales y cotidianas no son neutras, sino que están cargadas de negociaciones en las que priman distintos papeles asociados a condicionantes de género, ciclo de vida y poder adquisitivo, entre otros elementos (Gómez, 2016). De acuerdo con Jirón y Cortés (2011), estas negociaciones van de la mano con vínculos afectivos y prácticos que pueden generarse entre los miembros de la familia, la comunidad o mediante la contratación de servicios. Es en el desplazamiento cotidiano y en las estrategias de movilidad diaria donde aparecen los vínculos con otros como una necesidad para la realización

de las actividades diarias. Aquí, la movilidad aparece como una red que articula diversas rutinas, recursos, necesidades, intereses, expectativas y papeles productivos y reproductivos de un número variable de personas, relacionadas entre sí por vínculos emocionales y prácticos esenciales para la organización de sus vidas cotidianas. Los papeles y la posición de cada uno en esta no son aspectos estáticos y varían de acuerdo con las etapas del ciclo de vida, las condiciones económicas y los papeles de género, entre otras variables como la etnia y las condiciones físicas (ibíd.).

El concepto de interdependencia resulta adecuado para describir, discutir y comprender las condiciones y consecuencias de las formas de movilidad cotidiana entre los habitantes de una ciudad (ibíd.). Este complejo sistema de prácticas de movilidad no solo requiere la observación de la movilidad de los adultos, sino también la de otros miembros del hogar o de las redes sociales, que se encuentran inherentemente vinculadas a la movilidad individual. En este sentido, las relaciones de los niños con los adultos no son unilaterales, es decir, que no solo los hijos dependen de sus padres para llegar al jardín de infantes o a la escuela, sino que los padres también dependen de ellos para lograr actividades productivas, recreacionales, reproductivas y otras. El cuidado no solo se relaciona con la enfermedad y la alimentación, sino que incluye cumpleaños, visitas a amigos y de estos, clases de ballet y otras actividades. Se reconoce, por ejemplo, la poca autonomía de movilidad que tienen los menores de edad o la necesidad de acompañamiento de los adultos mayores y los enfermos (lo que Hodgson (2012) denomina *escorting economies*) o la dificultad de movilidad de las personas con discapacidad y las mujeres embarazadas.

En consecuencia, resulta más pertinente hablar de interdependencia que de independencia o dependencia (O'Brien, Jones y Sloan, 2000). Para comprender la movilidad de una persona, resulta casi imposible separarla de los desplazamientos de otros miembros del hogar o de sus redes sociales, ya que estos siempre se entrecruzan. En este sentido, las decisiones de movilidad casi nunca son individuales, sino que están determinadas por una serie de decisiones y negociaciones previas, que suceden mucho antes de salir de la casa. La interdependencia se ve afectada de manera particular por el sistema productivo capitalista y las condiciones laborales que emergen de él, con consecuencias particulares en las relaciones de género y generacionales.

Estas redes de interdependencia generan relaciones asimétricas, pues los papeles de los miembros de la red generalmente presentan fuertes diferencias en cuanto al peso de las responsabilidades. Los diversos papeles femeninos inciden de esta manera en la movilidad: en sus movimientos diarios, las mujeres tienen que desempeñar tareas productivas y reproductivas, así como ocasionales papeles comunitarios. Pese a que los papeles masculinos resultan afectados por este proceso, su manifestación concreta parece

ser principalmente en la ejecución, mientras que la responsabilidad de planificación, organización y coordinación de la red recae como una carga en las mujeres (Jirón y Cortés, 2011).

Además de estas asimetrías en las relaciones de género, también las diferencias socioeconómicas generan distintas respuestas de movilidad que se cruzan. Los recursos familiares condicionan los tipos de redes de interdependencia que se estructuran. En los casos en que no existe un soporte familiar, las consecuencias dependen en gran medida de las condiciones socioeconómicas. Un resultado recurrente de esta situación en los hogares de bajos ingresos es la inmovilidad de un miembro de la familia, generalmente de la mujer adulta. Las familias con mayores recursos económicos suelen contratar servicios domésticos. Esto deriva en una compleja interacción de clases sociales, particularmente ahora con la creciente incorporación y movilidad de las mujeres migrantes.

Específicamente, el tiempo dedicado al cuidado merece mayor atención, pues tiene graves repercusiones en la movilidad y la interdependencia de las personas (Sánchez de Madariaga, 2009 y 2013; Hernández y Rossel, 2015), que dan lugar al desarrollo de estrategias basadas en el uso eficiente de los recursos. En este contexto, las relaciones sociales devienen en recursos al permitir la accesibilidad y por eso resulta tan importante el papel de las redes sociales para la movilidad, cuando el capital de movilidad es muchas veces reducido. El concepto de “movilidad del cuidado”, acuñado por Sánchez de Madariaga (2009), reconoce la necesidad de evaluar y dar visibilidad a los desplazamientos diarios asociados con el trabajo del cuidado. Por trabajo del cuidado se entiende el trabajo no remunerado realizado por los adultos para los niños u otras personas dependientes, incluido el trabajo relacionado con el mantenimiento del hogar. Este concepto es útil para la resignificación de los viajes y para aportar a la planificación del transporte en términos de redefinición de las variables de desplazamiento (Zucchini, 2015).

Tanto la movilidad interdependiente como la movilidad del cuidado develan nuevas formas de organización de la vida cotidiana, con una redefinición de las categorías sociales —como clase, género y generación— al observarse estas en movimiento. En algunos casos esto se resuelve sobrecargando las redes familiares, en otros por medio de la mercantilización del cuidado y, en otros, complementando la interdependencia con el uso de tecnologías como Internet o telefonía móvil.

C. Estrategias de movilidad para enfrentar el cuidado

Sobre la base de Gómez (2016) se presentan a continuación las estrategias que se adoptan en los hogares para organizar la movilidad de sus miembros y así enfrentar las responsabilidades y tareas de cuidado de los hijos, los enfermos,

las personas mayores y demás miembros cercanos a la familia. Gran parte de la coordinación y planificación que esto conlleva recae en las mujeres.

1. Interconexión permanente a distancia

En el caso de las mujeres, la movilidad no está asegurada. A diferencia de los hombres, para poder salir deben asegurarse de que “todo siga funcionando” en su ausencia, ya que, como se indicó anteriormente, las tareas relacionadas con el cuidado —ya sea de otros miembros de la familia o de la casa— recaen principalmente en ellas. Para enfrentar esta situación se hace relevante el uso de objetos y canales que les permitan mantenerse permanentemente conectadas con la familia y las redes de apoyo en las cuales sustentan su movilidad. A través de la telefonía móvil, Internet y cámaras de control, entre otros dispositivos, las mujeres pueden seguir en forma constante lo que ocurre en la casa y tomar decisiones en tiempo real. Esto remite a una organización de la vida cotidiana contemporánea que no es posible aprehender sin tener en cuenta esos objetos y la posibilidad de copresencia, que aumenta la complejidad de la relación tiempo-espacio en la dinámica familiar.

2. Soportes de movilidad y cadena de cuidado

La principal estrategia de las mujeres —independientemente de su situación socioeconómica— es la búsqueda de soportes que les permitan “asegurar” su movilidad. Si bien esta estrategia trasciende el nivel socioeconómico, esto no significa que se experimente de la misma manera. Cuando se contratan personas o instituciones que puedan hacerse cargo del cuidado de otros miembros de la familia (por ejemplo, asesoras del hogar, servicios de transporte escolar y de atención antes y después del horario escolar) se pone en juego el capital económico, mientras que cuando el apoyo se busca en redes de familiares, amigos o vecinos, también se pone en juego el capital social. En el caso de familias con un menor poder adquisitivo, las redes toman mayor relevancia para apoyar el cuidado de otros.

Al igual que las prácticas de movilidad, este sistema de soporte es interdependiente. Esto significa que, aunque algunos soportes tienen mayor protagonismo que otros, todos están interrelacionados y dependen entre sí, de manera que hasta el que parece más pequeño o irrelevante (como el teléfono móvil) sea importante y su ausencia pueda afectar el funcionamiento del sistema en su totalidad. Además de ser interdependiente, el sistema de soporte está permeado por consideraciones de género. No es casual que en general los soportes involucren a mujeres que de cierta forma “sostienen” a otras mujeres en sus labores asociadas al ámbito familiar y privado.

3. Viajes multipropósito y estrés del viaje

En general, como se mencionó anteriormente, los viajes cotidianos no tienen un único propósito, ir solo desde la casa al trabajo, sino que en el trayecto se realizan múltiples tareas, especialmente en el caso de las mujeres. Llevar a los hijos a la escuela, hacer las compras, ir al médico, entre otras, son tareas que realizan diariamente. Estos viajes multipropósito conllevan un nivel relativamente alto de estrés debido a los malabares que supone hacer diversas cosas al mismo tiempo, con las múltiples responsabilidades asociadas a los papeles desempeñados en el hogar y en el trabajo. Al tener hijos, la mayoría de las mujeres deja de hacer las actividades que hacía antes, como trabajar, juntarse con amistades e ir al gimnasio. Esto no se debe necesariamente a que sus parejas no se lo permitan, aunque esto aún sucede, sino porque muchas veces se encuentran demasiado cansadas al final del día. Esto significa que sus necesidades siempre se ponen por debajo de las de la familia, sin cuestionar esa postergación o naturalizándola como parte de su papel. Por el contrario, los hombres pocas veces se limitan en esto.

4. Adecuación de los horarios de trabajo en función del cuidado de los hijos

Otra estrategia corresponde a la adecuación de los horarios de trabajo de las mujeres, no en virtud de sus necesidades, sino en función de sus hijos o su familia. Esta estrategia es posible sobre todo para las mujeres con ingresos mayores, que tienen mayor flexibilidad laboral, de manera que está condicionada por la variable socioeconómica. Las mujeres que no tienen la posibilidad de adecuar sus horarios tienden a limitar su acceso a los trabajos que las distancien de sus funciones de cuidado. Esta estrategia no es fácil de ejecutar, pues si una de las partes que conforman el sistema de soporte que permite la movilidad femenina falla, la movilidad de la mujer se ve comprometida. De esta forma, si bien las mujeres adecúan sus horarios para satisfacer las necesidades familiares, esto es algo que deben realizar día a día, con una importante cuota de estrés diario. Las contingencias pueden ocasionar conflictos en su vida laboral e incidir en su autonomía económica.

5. “Falsa independencia”

Como se indicó anteriormente, si bien existe un discurso por parte de los hombres que apunta a un “apoyo” a las mujeres en las tareas asociadas al cuidado, en la práctica se observa una adaptación de los papeles de género tradicionales a la vida contemporánea. Los hombres manifiestan estar de acuerdo con que sus parejas trabajen y tengan cierta “independencia”, pero esta no va de la mano con una distribución equitativa de las tareas asociadas al cuidado. Las mujeres siguen realizando la mayor parte de estas tareas, en

el marco de una “falsa independencia”: si bien hoy tienen la oportunidad de desarrollarse en el ámbito público, deben hacerse cargo de todas formas del ámbito privado, a costo de una importante carga de estrés permanente. Aun cuando los hombres pasan más tiempo en el hogar, esto no supone necesariamente una redistribución de las tareas domésticas y de cuidado.

6. Uso de redes sociales para organizar la movilidad cotidiana

Las redes sociales son una estrategia relevante pues constituyen un apoyo central a la organización de las prácticas de movilidad, que no involucra un costo económico. El trabajo, el vecindario, la escuela y la familia aparecen como las principales redes presentes en la vida cotidiana. Es necesario precisar que estas redes presentan matices de género pues, en primer lugar, son utilizadas de distintas formas por hombres y mujeres. Mientras los hombres las utilizan principalmente para facilitar su propia movilidad, las mujeres recurren a ellas para sostener su ausencia del hogar, asociándolas principalmente al cuidado de los niños. En segundo lugar, a diferencia de las redes compuestas por hombres que sirven para resolver sus necesidades individuales, las redes que soportan la ausencia de las mujeres del hogar suelen estar formadas por otras mujeres (tías, hermanas, abuelas, entre otras) que están disponibles para dar su apoyo en caso de necesidad.

7. Reconocimiento del trayecto de viaje

A partir de viajes rutinarios, los viajeros reconocen y aprenden rápidamente las distintas formas de llegar a sus destinos, encontrar alternativas y establecer la manera más eficiente de moverse. Así, las personas toman decisiones a medida que avanzan en su camino, muchas veces de manera instintiva, y eligen distintas alternativas según la hora y las circunstancias, en función del conocimiento del espacio en el que se mueven. Si bien estas acciones se ejecutan individualmente, adquieren una dimensión colectiva cuando se comparten. La tecnología desempeña un papel fundamental en ese sentido, pues las acciones no solo se comparten presencialmente, sino también de manera virtual y en “tiempo real”. Por ejemplo, a medida que se enfrentan problemas de tránsito en el día, las personas se comunican vía WhatsApp o Waze para compartir posibles rutas alternativas o utilizan aplicaciones colaborativas para detectar fallas en el sistema.

Para otros, simplemente conocer el territorio donde se mueven es suficiente y, por ejemplo, saben si están atrasados según la fila que espera el autobús. Así, quien reconoce el espacio en movimiento tiene la posibilidad de apropiarse de este, utilizando tácticas que derivan de ese conocimiento y que le permiten articular su trayecto de la manera que más se adecúa a sus necesidades.

Recuadro XIII.1

La movilidad del cuidado y su cadena de soportes

Judith tiene 35 años, está casada hace 10 años con Patricio y tienen dos hijos pequeños de 2 y 7 años. Viven en una comuna de ingresos medios en el norte de Santiago y trabajan relativamente cerca de su lugar de residencia. La comuna tiene todo lo que necesitan como familia (supermercados, centros comerciales, clínicas privadas, entre otros) y existe una amplia oferta de servicios relacionados con la educación, el cuidado y el entretenimiento de los niños. Judith es quien organiza la casa y contrata un “soporte” para el cuidado de su familia. La señora Modesta se hace cargo del aseo, las comidas y el cuidado de los niños, en permanente coordinación con Judith, quien está pendiente de lo que pasa en la casa, aunque no esté ahí. Modesta, por su parte, vive en un sector pericentral poniente de Santiago y debe trasladarse de lunes a viernes a la casa de Judith a cumplir un papel que no puede cumplir en su casa y para el cual también busca un soporte. Está casada y tiene un hijo pequeño, a quien deja con una vecina que cuida niños del barrio. Judith y Modesta buscan soportes que les permitan sobrellevar el día a día, no sin una alta carga de estrés y culpa asociada a su ausencia del hogar. Judith cuenta con una mayor diversidad de soportes que Modesta, a los cuales tiene acceso por su situación socioeconómica.

En cuanto a la planificación y coordinación del cuidado, Judith realiza una parte importante de esta labor a distancia, por medio de su teléfono móvil, con el cual no solo se comunica con Modesta a lo largo del día para resolver asuntos domésticos y familiares, sino que también coordina otros soportes con los que cuenta para realizar el cuidado: hacer trámites en línea, organizar citas médicas, comprar enseres y productos en Internet, entre otras cosas. Es decir, el cuidado está constantemente presente. El estrés que enfrenta Judith cotidianamente se puede percibir en su viaje en automóvil al trabajo. A lo largo de la ruta, va sorteando obstáculos, que van desde el camino que tiene que tomar para evitar la congestión cuando se dirige a la escuela —que puede incluir la entrada al estacionamiento de un centro comercial para esquivar el tránsito— a la necesidad de maquillarse en el automóvil porque no alcanza a hacerlo en su casa y de encontrar estacionamiento cerca de su trabajo, para finalmente llegar tarde de todas formas a pesar de sus esfuerzos. Debido a la edad de sus hijos, ha tenido que negociar sus horarios de entrada y salida, pero pese a eso, la gestión del tiempo en sus viajes es una complicación importante en su vida.

Fuente: J. Gómez, “La relación entre movilidad y anclajes: análisis de caso en la comuna de Huechuraba”, tesis de Magíster en Hábitat Residencial, Santiago, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 2016 [en línea] <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/141477>.

D. Estudios sobre movilidad cotidiana urbana y género en América Latina

Si bien en los últimos años se han realizado estudios en América Latina para abordar esta problemática, la mayoría se encuentra aún en un nivel exploratorio y muy pocos en una fase de diagnóstico, ya que, entre otras cosas, no se cuenta con instrumentos de medición adecuados (Rozas y Salazar, 2015). A pesar de esto, es importante señalar algunos de los avances que se han registrado en esta materia. Recientemente, se observa una tendencia a incorporar la perspectiva de género y cifras sobre el uso del tiempo y

el cuidado en los estudios de movilidad, que ha contribuido a una mayor comprensión de la complejidad de la planificación urbana y el espacio público en relación con las necesidades y demandas de sus usuarios. Por otra parte, en la discusión internacional de las disciplinas de geografía y urbanismo, sobre todo desde una mirada de género, se ha abandonado la idea de espacio público como un escenario neutral o pasivo. Así, este deja de ser un “telón de fondo donde se expresan físicamente las desigualdades socioeconómicas” (Soto, 2012, pág. 148) y pasa a ser una pieza fundamental en la constitución de las relaciones sociales mismas, investido de poder y simbolismo (Rozas y Salazar, 2015). Esto, sobre todo, si se considera que “el diseño y la disposición de la ciudad, internos o externos, simbolizan el poder y la autoridad masculina, lo que legitima la ocupación de esos espacios (...) reflejan y fomentan la idealización de un empleado masculino” (Soto, 2012, pág. 149). En esta sección se revisan algunos estudios y cifras sobre movilidad urbana y género relativos a diversas ciudades latinoamericanas.

1. Uso del tiempo y movilidad

El tiempo es un recurso escaso, no acumulable, que se debe distribuir entre las distintas actividades que una persona lleva a cabo, por lo que puede constituir una potencial barrera de acceso a los beneficios y oportunidades de la ciudad (Hernández y Rossel, 2012). De esta forma, el costo temporal supone también un costo de oportunidad, relacionado con las actividades que no se podrían realizar (Hernández y Rossel, 2012), como, por ejemplo, buscar trabajo o mejorar las condiciones laborales. La importancia del estudio del uso del tiempo para reconocer las situaciones de desigualdad en la composición del trabajo (Aguirre y Ferrari, 2014) se reconoce desde fines de los años noventa². Las Encuestas sobre Uso del Tiempo (EUT) contribuyen a enfrentar este desafío. En América Latina y el Caribe las EUT han respondido principalmente a las necesidades de información derivadas del análisis de género, en particular sobre el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En la región, 19 países han llevado a cabo algún tipo de medición del uso del tiempo (CEPAL, 2017), que arrojaron cifras alarmantes, pero la integración de sus resultados en las políticas públicas es escasa (Marco, 2012).

El tiempo utilizado en transporte y movilidad es un aspecto que recién se está incorporando en algunas EUT. En general, se reconoce la necesidad de abordar esta dimensión (Villamizar, 2011; Araya, 2003; Aguirre y Ferrari, 2014), pero no como un indicador genérico (“tiempo destinado a traslado”) (Milosavljevic y Tacla, 2007), sino como una sección especial en la que se desglosen algunos indicadores con respecto al traslado. Estos incluyen, entre

² Cuba constituye una excepción, pues sus primeras mediciones del uso del tiempo se realizaron en 1985 y 1988. Esto la convierte en pionera de estos estudios en América Latina y el Caribe (Aguirre y Ferrari, 2014).

otros, “tiempo destinado a los desplazamientos entre el lugar de residencia y el lugar del trabajo remunerado”, “uso de distintos medios de transporte por mujeres y hombres según la finalidad de los desplazamientos”, “tipo de actividad que lo origina” y “traslados necesarios para realizar el trabajo doméstico” (Araya, 2003; Sánchez de Madariaga, 2009; Aguirre y Ferrari, 2014).

Si bien parte de esta demanda fue recientemente considerada en la elaboración de la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL), el uso de esta herramienta aún no se ha extendido en América Latina (CEPAL, 2016), por lo que los datos son muy escasos³. El documento elaborado para la División de Asuntos de Género de la CEPAL “Las encuestas sobre el uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, de Rosario Aguirre y Fernanda Ferrari (2014), incluye información sobre las actividades consideradas en las últimas mediciones del uso del tiempo, más allá del instrumento base utilizado. De acuerdo con esta nueva síntesis, solo en el Brasil, Costa Rica, México, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela se incorporó efectivamente algún tipo de indicador de traslado. Entre ellos, solo en el Uruguay se diferencia entre el traslado por labores de cuidado (en este caso, llevar y recoger hijos o hijas) y otros (trabajo y gestiones) y en México entre el traslado al mercado y por trabajo o educación.

2. Patrones de movilidad

Según datos del Observatorio de Movilidad Urbana de la Corporación Andina de Fomento (CAF), expuestos en el documento “Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente” de Patricio Rozas y Liliana Salazar (2015), la cantidad de viajes por día en el sistema de transporte público de varias ciudades latinoamericanas duplica con creces la cantidad de viajes por día realizados por las personas que emplean algún medio de transporte individual motorizado y refleja la importancia que tiene el sistema de transporte público en la región.

a) Modos de traslado

Si bien no hay diferencias muy significativas en lo que se refiere al sexo de las personas que utilizan el transporte público, es importante señalar que generalmente las mujeres representan más del 50% de los usuarios, una situación particularmente evidente en Santiago y Ciudad de México (Rozas y Salazar, 2015). Esto refleja su mayor dependencia del transporte público, que también se observa en Europa y los Estados Unidos (Zucchini, 2015).

³ Cabe señalar que en la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) el traslado no aparece como una sección especial, sino que forma parte de las secciones trabajo, compras y cuidado de dependientes (CEPAL, 2016).

Asimismo, los desplazamientos femeninos se apoyan mucho más en el uso de la bicicleta o en la circulación peatonal que en el uso de vehículos personales.

Los datos relativos a los hombres, por el contrario, expresan una realidad diferente. Cuando hay un automóvil en el hogar, es utilizado principalmente por los hombres, que adquieren una mayor independencia al contar en más ocasiones con un medio de transporte personal. En el caso de las mujeres se registra un acceso dispar, pues la presencia de un automóvil en el hogar no afecta su tiempo de viaje (Peralta, Mehndiratta y Ochoa, 2014). En otros estudios se muestra que las mujeres suelen ir como acompañantes en viajes de baja frecuencia (Estela, 2012) o bien lo utilizan ocasionalmente para trasladar a personas dependientes, en particular niños y niñas o personas enfermas. En este sentido, la presencia de un automóvil en el hogar no alivia la sobrecarga de tareas de las mujeres ni mejora su tiempo de viaje, pues no necesariamente se utiliza para los desplazamientos por cuidados. Un estudio realizado en Buenos Aires (Peralta, Mehndiratta y Ochoa, 2014) revela que las tasas de velocidad de las mujeres se vuelven más comparables a las de los hombres solo con la adquisición de un segundo automóvil.

Por otra parte, dada la multiplicidad de obligaciones y responsabilidades con las que tienen que lidiar las mujeres, sus recorridos y combinaciones son más complejos que los efectuados por los hombres, quienes suelen realizar desplazamientos directos (hogar-lugar de trabajo) y de mayor extensión (destinos alejados del hogar) (BID, 2013). Las mujeres realizan recorridos combinados porque aprovechan el viaje para la concreción de otras actividades, como ir al supermercado, comprar medicamentos, realizar trámites y pasar a buscar a los hijos, entre otras tareas asociadas al papel de madres y esposas (Estela, 2012). Su movilidad es mucho más compleja, en tanto tienen menos acceso a vehículos particulares, encadenan más viajes, se trasladan por motivos diferentes, recorren distancias más cortas —generalmente con compras o coches de bebés— y hacen muchos viajes acompañadas de otras personas que carecen de autonomía personal (Segovia, 2016). Sus desplazamientos no alcanzan una gran extensión, lo que refleja una cierta constricción espacial en torno al hogar. Cabe señalar que estos hallazgos no son exclusivos para la región, sino que concuerdan con los patrones de movilidad observados en Europa y los Estados Unidos (Zucchini, 2015). Esta diferenciación no ocurre exclusivamente en las grandes ciudades latinoamericanas, sino que es una realidad que se ajusta a distintas escalas, como se puede apreciar en el estudio de Estela (2012) sobre el Municipio de General Pueyrredón (Buenos Aires, Argentina).

Este patrón de movilidad influye directamente en la relación con el transporte público, porque de este depende la concreción de una serie de objetivos que apuntan tanto al bienestar de las mujeres como del hogar. Por otra parte, esta forma de trasladarse incide negativamente en la autonomía de las mujeres, pues su movilidad está constreñida por su interdependencia

con las diversas necesidades del hogar, los horarios de los servicios públicos, los recorridos del transporte público y por su menor acceso al transporte privado (Segovia, 2016).

b) Tiempos de traslado

Según la Encuesta de Movilidad Domiciliaria realizada en Buenos Aires en 2009, los tiempos de traslado no presentan una gran variación según el sexo: las mujeres demoran en promedio 33,23 minutos por viaje, mientras que los hombres 36,91 (Peralta, Mehndiratta y Ochoa, 2014). No obstante, los resultados varían notablemente si se consideran los medios de transporte utilizados, las distancias recorridas y la velocidad de traslado.

Según ese mismo estudio, en un tiempo de viaje similar, los hombres recorren una distancia más amplia que las mujeres (6,72 km y 4,77 km, respectivamente), a una velocidad un 26,8% mayor (10,93 km/h en comparación con 8,62 km/h, respectivamente). Estas diferencias se mantienen al considerar la presencia de niños o niñas. Con respecto al horario de los viajes, las mujeres desocupadas son las que registran una mayor movilidad durante el día, particularmente a mediodía, que es cuando se realiza la mayoría de los desplazamientos relacionados con el cuidado (compra de artículos para el hogar, ir a buscar a los niños, visitas sociales, entre otros). Paradójicamente, es también a esas horas cuando hay una frecuencia limitada de transporte público (Peralta, Mehndiratta y Ochoa, 2014).

Esto es algo crítico porque cuando las mujeres tienen acceso a un automóvil, lo que raramente ocurre, su velocidad de viaje aumenta en 5,76 km/h, lo que indica que en la misma cantidad de tiempo podrían acceder a más oportunidades de empleo (Peralta, Mehndiratta y Ochoa, 2014, pág. 5). Estos datos muestran que una movilidad más extendida y compleja supone necesariamente una mayor inversión de tiempo, dado que no solo se recorren mayores distancias y se destina una mayor cantidad de tiempo a la ejecución de cada actividad, sino que muchas de las secuencias de actividades no son lineales ni están ordenadas en el espacio (Hernández y Rossel, 2012). Una mala planificación puede tener un elevado costo temporal, además del costo de oportunidad que implica.

c) Actividades y propósitos

En general, las investigaciones muestran que quienes más ocupan el transporte público son empleados y estudiantes, predominantemente mujeres. Para las mujeres y los hombres ocupados el principal motivo de desplazamiento es el trabajo. En la composición del resto de los motivos se observa una aparente gran diversidad, en la cual —de manera coherente con la caracterización de los usuarios— prima el estudio. Sin embargo, al analizar esos motivos con más detalle, resulta evidente que gran parte de ellos se vincula con las actividades de cuidado.

Los estudios realizados en España por Sánchez de Madariaga (2009) son clarificadores al respecto. En un primer análisis, se muestra que el principal motivo es el trabajo, seguido por el estudio. Sin embargo, al agrupar todos los motivos que están relacionados con el cuidado dentro de cada categoría, estos corresponden al 25% de los viajes en transporte público, un porcentaje que supera con creces a los viajes por estudio. Uno de los aspectos innovadores de este estudio es que muestra la poca pertinencia de ciertas encuestas para evaluar el peso real de los desplazamientos realizados por motivos de cuidado, al no contar con una categoría especial para esto. A simple vista, el tercer motivo más recurrente son las compras, pero resulta que dos tercios de estas se realizan por motivos de cuidado.

En consecuencia, al aplicar un modelo de encuesta origen-destino tradicional se vuelve invisible esta labor, lo que coincide con el escaso reconocimiento que la sociedad otorga a las actividades de cuidado (Comas-d'Argemir, 2016). Un ejemplo de esto es la encuesta realizada en diciembre de 2016 por el Observatorio del Transporte Público de Santiago de Libertad y Desarrollo, que entre los motivos del traslado distingue solo "trabajo", "estudio", "diligencias" y "otros". En otra encuesta, también sobre los motivos de viaje en Santiago (CADEM, 2013, en Rozas y Salazar 2015), se diversifican los motivos, pero no se evalúa el peso del cuidado en ellos ("ir al trabajo", "estudiar", "trámites", "esparcimiento", "hijos al colegio", "otros"). Esto cobra aún más importancia si se considera que más de la mitad de los usuarios del transporte público son mujeres.

3. Limitaciones a la movilidad cotidiana urbana

La accesibilidad es uno de los principales aspectos de la exclusión social en la ciudad. Cuando se reconocen problemas de acceso, las intervenciones urbanas apuntan a aumentar la frecuencia del transporte público como una forma de solucionar el problema, pero no se considera otro tipo de barreras que pueden estar actuando como obstáculos (Jirón y Mansilla, 2013). A continuación, se detallan las principales barreras que emergieron de los estudios analizados, sobre la base del sistema de clasificación propuesto por Jirón y Mansilla (2013).

a) Financieras

Este tipo de limitaciones se relaciona con los costos asociados a los distintos medios de transporte (pasaje, peaje, estacionamiento, entre otros). La tenencia de un automóvil es un claro ejemplo, pues su adquisición, mantenimiento y funcionamiento requieren bastante dinero. El costo de las tarifas de pasajes es otro ejemplo clave. En Santiago, el gasto en que incurren las personas por pasaje ha aumentado casi un 70% desde 2006, lo que se relaciona directamente con el progresivo aumento en el valor de las tarifas (Libertad y Desarrollo, 2016). Frente a esto, el sistema de transporte

ha optado por no cobrar los dos primeros trasbordos realizados dentro de los primeros 120 minutos del cobro inicial, medida que sin duda ha reducido en parte la barrera financiera. Muchos usuarios han optado por la evasión del pago, situación cuyas razones requieren un análisis más profundo. Sin duda, que los medios de transporte sean costosos o no depende en gran medida de la situación económica de los usuarios.

b) Físico-espaciales

Las barreras físicas pueden estar relacionadas con la distancia recorrida, la localización de las actividades, las características físicas de los espacios con los que se interactúa (calles, aceras, paradas de autobuses, autobuses, metros, andenes, caminos para bicicletas o parques) o con la facilidad de orientación que ofrece el espacio, entre otros. Algunos ejemplos de este tipo de barreras son las calles en mal estado, la falta de veredas, los anegamientos, las ciclovías sobre espacios peatonales, los pasillos muy angostos del transporte público, la ausencia de rampas en los autobuses públicos, las estaciones de metro sin escaleras mecánicas o ascensores, la falta de iluminación, el exceso de follaje, y las calles estrechas y sin salida. Sin duda, este tipo de situaciones puede afectar a todas las personas, pero hay que recalcar que son las mujeres las que más dependen del transporte público y de medios no motorizados (bicicleta y caminata) y que generalmente se movilizan con bultos, compras, coches y niños y niñas, de manera que los efectos negativos de estas barreras son más notorios para ellas. Las personas dependientes también se encuentran entre los principales afectados.

c) Organizacionales

Estas limitaciones están relacionadas con las múltiples actividades que se llevan a cabo regularmente para coordinar la vida diaria (compras, asistencia a lugares de provisión de servicios básicos como salud y educación, pago de cuentas, acceso al lugar de trabajo, entre otras), que suponen un costo de oportunidad y requieren una adecuada gestión del tiempo. En la mayoría de las grandes ciudades de la región, los sistemas de transporte están pensados en función de un usuario medio, que es el trabajador que realiza viajes de ida al trabajo y vuelta al hogar, y prevén horas de máxima frecuencia sobre la base de los horarios laborales (Segovia, 2016; Peralta, Mehndiratta y Ochoa, 2014). Esta planificación afecta a las mujeres y sus desplazamientos de manera significativa, pues ellas representan más de la mitad de los usuarios y dependen mucho más del transporte público, debido a la mayor cantidad de viajes que realizan en distintos momentos del día hacia destinos que no siempre coinciden con sus lugares de trabajo. Por otra parte, la mera existencia de infraestructura de servicios no necesariamente satisface las necesidades de las personas, que tienen que poder acceder a ellos de forma oportuna (Hernández y Rossel, 2012; Gutiérrez 2009 y 2010).

En este contexto, es necesario considerar la flexibilidad temporal diferencial que existe entre las mismas mujeres. Las mujeres con más ingresos cuentan con un margen mayor para ausentarse de sus trabajos, sin que eso perjudique su situación laboral ni su seguridad económica. En cambio, estos márgenes son muchos más reducidos en la categoría socioocupacional de las mujeres de los sectores más populares (sector de servicios, servicios domésticos o personales) (Hernández y Rossel, 2012).

d) Temporales

Las barreras temporales se refieren a la forma en que el día, la noche, las estaciones, los horarios de los servicios y la duración de los viajes afectan las decisiones sobre la movilidad. Como se observó anteriormente, la duración de los viajes es una importante barrera que restringe la accesibilidad de las mujeres (Peralta, Mehndiratta y Ochoa, 2014). Las ventanas temporales en que se ofrecen los servicios no siempre están en sintonía con la disponibilidad temporal de las personas. Al requerir tiempo para la realización de las actividades, muchas mujeres optan por asistir a infraestructuras más cercanas a su hogar, pero claramente se sustituyen unos costos por otros, pues la opción más cercana no siempre reúne las condiciones óptimas. Por lo general, la realización de estos trámites lleva todo un día, lo que resulta más complejo para las mujeres de bajos ingresos que no cuentan con flexibilidad laboral (Hernández y Rossel, 2012).

e) De habilidad

Las limitaciones relacionadas con la habilidad hacen referencia a las capacidades que tienen las personas para desplazarse en formas específicas, por ejemplo, saber conducir o poseer una licencia de conducir, ser capaz de cambiar neumáticos, saber cómo conducir una bicicleta, ser capaz de reparar una bicicleta o sentirse cómodo conduciendo una motocicleta. En Santiago, los estudios indican que las mujeres declaran un mayor grado de dificultad para desplazarse (independientemente de los medios de transporte), en particular si se trata de trasladarse fuera de la comuna (Segovia, 2016). Una situación parecida se observa en la Argentina, donde se registra una mayor movilidad de las mujeres hacia las oficinas centrales, mientras que los hombres aprovechan más las oficinas localizadas en áreas más periféricas. En este sentido, el conocimiento constituye un capital clave para la mayor eficiencia en la realización de tareas (Estela, 2012).

f) Tecnológicas

Las barreras de tipo tecnológico se relacionan con la posibilidad y capacidad de utilizar la tecnología, así como la disponibilidad de esta para ampliar o facilitar los viajes o sustituir la necesidad de realizar viajes físicos mediante el uso de Internet o teléfonos móviles, entre otros. El acceso a las

tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) es una de las barreras más importantes a nivel de estrato socioeconómico. En primer lugar, no todos cuentan con computadoras, acceso a Internet, teléfonos móviles inteligentes u otros medios similares. Asimismo, la disponibilidad de estas tecnologías no es suficiente para su uso efectivo, pues los usuarios deben apropiarse de ellas. Dicha apropiación se refiere tanto al dominio de las herramientas como al conocimiento de la información que se puede obtener a través de ellas. Como puede suponerse, en ambas variables se observan niveles más altos para los sectores con mayores ingresos (Hernández y Rossel, 2012). Esta situación es de particular importancia al estudiar la movilidad del cuidado, ya que la telefonía móvil en particular permite la copresencia y la supervisión de tareas de cuidado delegadas a terceros, especialmente importante en el caso de las mujeres migrantes.

g) Corporales y emocionales: inseguridad, violencia y acoso

Otra barrera importante tiene que ver con situaciones de peligro e inseguridad, que se construyen, en principio, por la confrontación entre lo vivido y lo que se experimenta a diario (Estela, 2012). En esto existe una gran diferencia entre hombres y mujeres, pues la violencia y el miedo que cada uno experimenta son claramente distinguibles (Soto, 2012) y son estas últimas las que manifiestan en mayor medida sensaciones de peligro o inseguridad en el espacio público, principalmente derivadas de experiencias de acoso y abuso sexual.

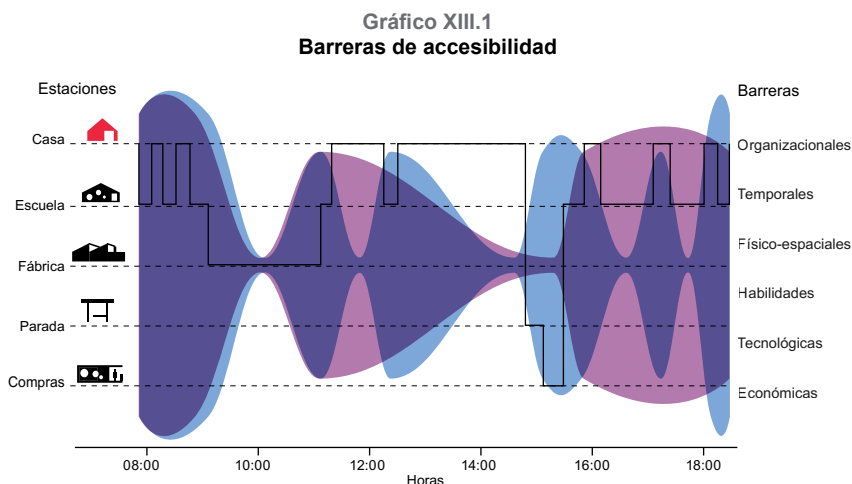
Un estudio realizado en Managua en 2015 por el Observatorio Contra el Acoso Callejero Nicaragua da cuenta de estas diferencias y de la importancia del espacio público en la percepción de seguridad de las mujeres (que afecta, en consecuencia, las decisiones sobre movilidad que estas toman). Un 96,6% de las encuestadas afirma haberse sentido acosada en la calle, un 89% en las estaciones de autobuses y un 88% en el transporte público, pero lo más alarmante es que el 40% de las encuestadas afirma que siempre se siente acosada, tanto en las estaciones de autobuses como en el transporte público. Estas cifras contrastan con lo que ocurre en espacios semipúblicos como restaurantes, centros comerciales y gimnasios, donde más del 60% de las encuestadas afirma que nunca ha vivido situaciones de acoso. Esta encuesta no solo revela la importancia de los espacios públicos en la percepción de seguridad de las mujeres, sino también la importancia real que han tenido en las experiencias fuertes de acoso callejero (que incluye roces, acercamiento, persecución, exhibicionismo, manoseos, entre otras cosas), pues un 20% de estas experiencias ha ocurrido en el transporte público o las estaciones de autobuses y un 53% en la calle.

Al menos seis de cada diez mujeres, y nueve de cada diez mujeres en los casos más extremos, han sufrido actos de abuso, acoso sexual o ambos en el espacio público en cuatro ciudades latinoamericanas (Santiago, Lima,

Bogotá y Ciudad de México). La agresión sexual es un problema que afecta principalmente a mujeres jóvenes y adolescentes, estudiantes y trabajadoras, de estratos medios y bajos, que usan diariamente el transporte público. Una barrera temporal ligada a esto es la creencia de que la mayoría de las agresiones se comete de noche, por lo que muchas mujeres restringen su movilidad nocturna o bien optan por otros medios de transporte. Sin embargo, los datos de una encuesta de Voces Research muestran todo lo contrario: la mayoría de las agresiones se produce entre las 18.00 y las 21.00 horas, horario que generalmente coincide con el regreso al hogar (Rozas y Salazar, 2015).

En su conjunto, estas prácticas “son pruebas evidentes por un lado de la demostración del dominio masculino en la calle y por otro, para las mujeres, de una percepción de amenaza y por lo tanto de sentirse no acogidas en el espacio público, en otras palabras, de ser ‘cuerpos fuera de lugar’” (Soto, 2012). No obstante, cabe señalar que los actos de agresión sexual no están tipificados en la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos, de manera que su verificación no da lugar a la aplicación de sanciones (OCAC Chile, 2015).

Todas las barreras mencionadas ocurren muchas veces de manera simultánea, generando una suerte de espesura de accesibilidad (véase el gráfico XIII.1). En términos de planificación urbana, el reconocimiento de la complejidad de la movilidad interdependiente y del cuidado supone pensar en ciudades para la vida cotidiana (Greed, 2008), basadas en distancias cortas, uso de suelo mixto y múltiples centros. Esta estructura urbana puede reducir la necesidad de viajar y aumentar la accesibilidad, dando lugar a ciudades más sostenibles.



Fuente: P. Jirón y P. Mansilla, “Atravesando la espesura de la ciudad: vida cotidiana y barreras de accesibilidad de los habitantes de la periferia urbana de Santiago de Chile”, *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 56, 2013.

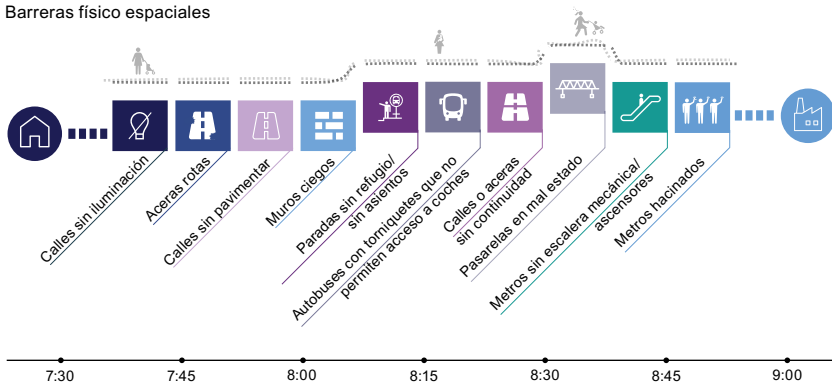
E. Respuesta de la política pública a la interdependencia y la movilidad del cuidado

Los elementos relevantes para la planificación urbana y del transporte se pueden observar de manera escalar, desde el cuerpo a la vivienda y el barrio a la ciudad. Sin embargo, en general, el cuidado y la movilidad se ven afectados por las experiencias multiscales que viven las personas. Al estar en constante movimiento, las personas unen o zurcen las diversas escalas territoriales, a partir de sus prácticas de movilidad (Jirón e Iturra, 2014). Para abordar las demandas de la ciudad actual se necesitan intervenciones de planificación urbana más efectivas y coordinadas. En esta sección se presentan algunos ejes que resultan vitales a la hora de considerar nuevas políticas públicas urbanas.

1. Diseño urbano y planificación urbana

Una de las principales herramientas para mejorar la interdependencia y el cuidado es el diseño urbano. Debido a la importancia de la caminata en la movilidad cotidiana —tanto para las personas que no se trasladan de otra manera como para los pasajeros intermodales para quienes la caminata forma parte del trayecto— existen elementos fundamentales que se deben tener en cuenta pero que usualmente no se consideran a la hora de elaborar políticas públicas y de transporte. Estos incluyen pavimentos, aceras y áreas de transición en mal estado, falta de iluminación, calles con muros ciegos, espacios residuales y esquinas sucias y peligrosas, por nombrar algunos. En el caso de las personas que además utilizan el transporte público, se añaden elementos como refugios en mal estado, pasarelas peligrosas y estaciones intermodales confusas e inhóspitas (véase el gráfico XIII.2).

Gráfico XIII.2
Trayecto de movilidad



Fuente: Elaboración propia.

En general, el diseño de estaciones, autobuses y vagones no está pensado para los usuarios que viajan acompañados, que llevan bolsas o coches de bebé. La construcción de plataformas de metros y estaciones de autobuses de tránsito rápido con andenes más anchos a los que se pueda acceder por ascensor o de vagones con puertas más amplias y mayor espacio para colocar coches o sillas de ruedas supone cambios sencillos pero que pueden hacer la diferencia en la decisión de tomar el transporte público o no.

Otros temas de planificación urbana se relacionan con la densificación y localización de las viviendas, los servicios y el equipamiento —incluidos los centros de salud, las escuelas y los lugares de comercio—, que pueden obligar a múltiples desplazamientos por la ciudad. Se requiere una visión de hábitat residencial que vincule las diversas infraestructuras urbanas con la vivienda, sobre todo considerando los altos niveles de densificación y regeneración urbana y el aumento en el uso del automóvil y del parque automotor en América Latina, que no se concilian con las condiciones urbanas actuales, que comprenden viviendas sin estacionamientos y calles y pasajes por donde los automóviles no pueden pasar.

Un tema de sumo interés para vincular la planificación urbana con la movilidad interdependiente y la movilidad del cuidado se relaciona con la nueva infraestructura y la existente, en particular autopistas, puentes e infraestructura de transporte en general.

2. Planificación del transporte

En cuanto a la forma en que se planifica el transporte, resulta errado asumir que las personas siempre viajan solas, como se vio anteriormente. Esto significa que una de las preguntas fundamentales para comprender los patrones de transporte debería ser “¿con quién se viaja?”, pregunta que pocas veces se incluye en las encuestas de origen-destino o de uso del tiempo. Esto supone añadir el concepto de “movilidad del cuidado” (Sánchez de Madariaga, 2009) a la recolección y el procesamiento de datos, para responder mejor a las necesidades de los usuarios. El análisis más profundo de las diferencias entre los viajes de hombres y mujeres ha ayudado a comprender el concepto de “cadena de viaje” y sus consecuencias para el diseño de sistemas de transporte. Por ejemplo, para la tarificación en el transporte público se debe tener en cuenta que muchas mujeres suelen hacer viajes más cortos o en cadena (combinando diferentes medios de transporte e incluso desplazamientos a pie), que representan costos adicionales para ellas.

La frecuencia de los autobuses o metros se suele reducir en las horas no consideradas de punta (que coinciden con el horario laboral). Esto incrementa el tiempo de espera y afecta directamente a las mujeres, que son las que más utilizan el transporte público en ese momento del día. Fomentar medios

de transporte alternativos y seguros que complementen a los autobuses y metros podría ayudar a reducir los tiempos de viaje.

Entre las intervenciones relacionadas con el sistema de transporte público se requieren: horarios flexibles, coordinación adecuada del flujo de vehículos según la localización de los principales servicios, distancias cortas, sistema de recogido de personas, coordinación de recogida de niños, información al usuario, solución de problemas de congestión, diseño de autobuses que permita el acceso a coches de bebé y sillas de ruedas, solución de problemas de hacinamiento en el transporte público y capacitación de género a los conductores. Sin embargo, uno de los principales puntos se vincula con la seguridad y el acoso, aspectos que se detallan a continuación.

3. Intervenciones de políticas públicas para abordar el acoso y la seguridad en el transporte público

Si bien desde hace varios años existen numerosas iniciativas para integrar a las mujeres en la toma de decisiones sobre el desarrollo y la organización de las ciudades —sobre todo en Europa—, su participación en estos temas sigue siendo excepcional (Zucchini, 2015). Esta situación debe cambiar con suma urgencia, si se piensa en lo social como algo que es simultánea e inherentemente espacial (Soto, 2012).

El Reino Unido es uno de los países que más ha avanzado al respecto. En 2004 se implementó el programa de largo alcance Women's Action Plan (plan de acción sobre la mujer) del Departamento de Transporte, con el cual se busca intervenir en todos los aspectos que entran en juego a la hora de abordar las desigualdades de género en el transporte. Este no solo comprende estudios de la movilidad de las mujeres, sino también un programa y una metodología específica, aplicables en otras ciudades (Zucchini, 2015).

A falta de un marco regulador mayor, en otras ciudades se ha optado por medidas de mediano y corto alcance que igualmente han contribuido a mejorar la movilidad y la experiencia urbana de las mujeres (Zucchini, 2015). Una de estas es la creación de consejos de mujeres en organismos encargados de transporte y urbanismo, que han contribuido a aumentar la participación femenina en la toma de decisiones y a dar visibilidad a problemas antes naturalizados o no considerados (por ejemplo, en Barcelona). También se han tomado medidas puntuales, como quitar matorrales de paradas para aumentar la visibilidad y eliminar túneles u otras vías de acceso poco iluminadas a las paradas (por ejemplo en Malmö, Suecia); implementar estacionamientos "rosa" iluminados y cercanos a la salida de los edificios; instaurar el sistema de paradas intermedias entre dos paradas en la noche y la madrugada (por ejemplo, en Kalmar, Suecia, y diversas ciudades canadienses como Toronto y Montreal); incorporar el sistema de "taxi rosa" exclusivo para mujeres (por

ejemplo en Bolzano, Italia; Beirut, Líbano; Nueva Delhi, India), entre otras. Muchas de estas medidas han ido acompañadas de instancias de capacitación, talleres, charlas, encuestas de seguimiento y grupos de discusión.

En los Estados Unidos, las iniciativas privadas son fundamentales y numerosas. La organización no gubernamental (ONG) RightRides for Women's Safety en Nueva York, que ofrece transporte nocturno gratis a mujeres y transexuales entre la noche del sábado y la madrugada del domingo, constituye un ejemplo. El programa funciona con voluntarios que usan automóviles donados (Zucchini, 2015).

A continuación, se revisan algunas experiencias de América Latina y el Caribe. Cabe señalar que, si bien no todos los países de la región cuentan con intervenciones originadas en las instituciones públicas, sí existen iniciativas de organizaciones no gubernamentales.

Es el caso del Observatorio Contra el Acoso Callejero (OCAC), una organización sin fines de lucro creada en Santiago de Chile en noviembre de 2013 y formada por un equipo multidisciplinario de profesionales, que se organizan en cinco áreas: comunicaciones, asesoría jurídica, estudios, articulación internacional e intervención (OCAC Chile, 2015). Actualmente existen seis nodos OCAC LatAm (ubicados en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y el Uruguay), que se articulan con otros organismos e iniciativas y forman una red latinoamericana de apoyo contra el acoso callejero. En Chile, OCAC ha realizado una serie de encuestas (2014 y 2015) e intervenciones públicas de gran recepción y visibilidad. Sin duda su mayor contribución fue impulsar el Proyecto de Ley de Respeto Callejero, que ingresó a la Cámara de Diputados a comienzos de 2015.

a) Bogotá

Transmilenio, de propiedad estatal, ha implementado un plan piloto de transporte segregado para mujeres, que se aplica a las horas de menor afluencia. Además, desde 2013 se incorporaron 300 policías al transporte público. En conjunto con el programa regional “Ciudades sin violencia hacia las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) se desarrolló el programa “Una Rosa no se Roza”, que fue implementado por Transmilenio. Este contó con Post It, Pop Man, tableros electrónicos y paletas informativas en las estaciones y los portales de mayor afluencia, además de presentaciones de colectivos de teatro.

Sin negar los aspectos positivos del programa, es necesario destacar que los mensajes de la campaña no defienden explícitamente el derecho de las mujeres a transitar libremente por el espacio público, sino que en general refuerzan la idea de que estas deben cuidar de sí mismas (autocuidado). Por

otra parte, se basan en una concepción machista del cuidado de la mujer: se la cuida porque es una rosa, una flor delicada, no un ser humano con los mismos derechos que los hombres. Considerando ambos aspectos, no es de extrañar que la mayoría de las medidas recaigan en el deber de la víctima de cuidarse para evitar agresiones.

b) Ciudad de México

Ciudad de México es, sin duda, la ciudad latinoamericana que más ha avanzado en materia de acoso y seguridad en el transporte público. Hasta la fecha, se han implementado tres programas oficiales, dos de los cuales se han orientado a la segregación de las mujeres en transportes especiales. Es importante tener en cuenta que el éxito de estas medidas depende nuevamente del autocuidado de las mujeres, ya que son ellas las que deben usar un transporte especial. “Lo paradójico de esta medida que se supone a favor de las mujeres, es que estas mismas fórmulas de segregación por sexos son aplicadas en algunos países con posiciones políticas ultraconservadoras y sexistas” (Zucchini, 2015, pág. 159). Se trata de una medida que indica un alto nivel de conflicto social y violencia hacia las mujeres, por lo que más que una solución es una medida paliativa (Zucchini, 2015). En consecuencia, no se aborda el problema estructural, que es evidentemente mucho más complejo, ni se acoge a las víctimas de agresiones sexuales que no sean mujeres (el 62,8% de los hombres encuestados, muchos de los cuales pueden ser adolescentes, reconocieron haber sido objeto, a lo largo de su vida, de al menos una de las manifestaciones de la agresión sexual).

Es importante señalar que, aunque estas medidas no logren disminuir efectivamente la frecuencia de las agresiones sexuales, han contribuido a darles visibilidad y a la concientización de las mujeres, quienes aseguran sentirse más seguras gracias a estos programas (Rozas y Salazar, 2015). Por otra parte, también han generado un modelo de pasos a seguir con asesoría en distintos niveles.

c) Lima

Las políticas y los programas desarrollados en Lima apuntan principalmente a crear conciencia en la población acerca del problema y la necesidad de validar el respeto mutuo. Una diferencia con respecto a las ciudades anteriores es que se ha buscado incidir específicamente en la población juvenil, por lo que se ha introducido la discusión del problema en las escuelas y centros educativos. Por otra parte, también se ha dirigido una campaña a los hombres para generar un cambio de mentalidad. Por último, otro elemento particular de Lima es la participación protagónica de las organizaciones no gubernamentales en la concepción y ejecución de las campañas (tanto organizaciones de la sociedad civil como entidades académicas).

F. Conclusión

Hasta ahora, las políticas públicas con perspectiva de género han sido la excepción y no la norma y, en general, se han caracterizado por excluir la complejidad urbana, tanto en el sentido de accesibilidad como de diversidad de experiencias y otredades que conviven en la ciudad. En las nuevas políticas públicas las mujeres no deben considerarse solo como víctimas potenciales que deben ser constantemente protegidas sino, por el contrario, como sujetos autónomos que, con su presencia, enriquecen la vida urbana (Soto, 2012).

Las políticas públicas con perspectiva de género no se agotan en el transporte público. Existen otros temas pendientes en cuanto a la movilidad del cuidado y la interdependencia que también son fundamentales para el desarrollo pleno de las mujeres en los espacios urbanos. Estos tienen relación con la coordinación territorial de los sistemas educativo, de salud, laboral y comercial que, como se detalló en las secciones anteriores, se deben ajustar a las necesidades de la vida cotidiana.

Por otra parte, se debe comprender que, si bien la tendencia a la flexibilidad laboral en las economías latinoamericanas permite el trabajo a distancia o teletrabajo, el trabajo por turnos, los múltiples lugares de trabajo y el trabajo en movimiento (Jirón e Imilan 2015), a menudo este tipo de estrategias también genera precarización laboral. Por ese motivo, es necesario revisar las condiciones en que el trabajo flexible se lleva a cabo, no solo en el lugar de trabajo, sino en la forma en que se accede a él. En general, se deben contemplar formas de cuidado en todos los tipos de trabajo (flexibles o no) y reconocer la importancia de las tareas de cuidado que desempeñan hombres y mujeres en los aspectos relacionados con la movilidad.

Bibliografía

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), "Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe. Caminos recorridos y desafíos hacia el futuro", *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Araya, M. J. (2003), "Un acercamiento a las Encuestas sobre el Uso del Tiempo con orientación de género", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 50 (LC/L.2022-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), *Guía para la integración de la perspectiva de género en los sistemas de transporte urbano que optimizan la movilidad*, Washington, D.C., noviembre.
- CADEM (2013), "Satisfacción con operadores del Transantiago, 2013" [en línea] [http://www.dtpm.cl/archivos/Satisfacción %20Operadores.pdf](http://www.dtpm.cl/archivos/Satisfacción%20Operadores.pdf).
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2011), *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*, Ciudad de Panamá.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Social de América Latina 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- _____(2016), "Clasificación de actividades de uso del tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)" (LC/W.679/Rev.1), Santiago.
- _____(2015), "Violencia de género en el transporte público", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago.
- Comas-d'Argemir, D. (2016), "Cuidados, género y ciudad en la gestión de la vida cotidiana" [en línea] https://www.researchgate.net/publication/282913508_Cuidados_genero_y_ciudad_en_la_gestion_de_la_vida_cotidiana.
- Estela, S. (2012), "Entre el aislamiento y la libertad. Prácticas de movilidad cotidiana y diferencias de género en el sudeste bonaerense (Argentina)", *Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities Research Medium*, vol. 3, N° 2, julio-diciembre.
- Gendered Innovations in Science Health & Medicine, Engineering and Environment (2017), "Transportation: Reconceptualizing Data Collection" [en línea] <http://genderedinnovations.stanford.edu/case-studies/transportation.html#tabs-2>.
- Gómez, J. (2016), "La relación entre movilidad y anclajes: análisis de caso en la comuna de Huechuraba", tesis, Santiago, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Greed, C. (2008), "Are we there yet? Women and transport revisited", *Gendered Mobilities*, T. P. Uteng y T. Cresswell (eds.), Londres, Ashgate [en línea] <http://eprints.uwe.ac.uk/24162>.
- Grieco, M. y R. Mcquaid (2012), "Editorial gender and transport: an editorial introduction", *Research in Transportation Economics*, vol. 34, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Gutiérrez, A. (2010), "Movilidad, transporte y acceso: una renovación aplicada al ordenamiento territorial", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 14, N° 331.
- _____(2009), "Movilidad y acceso: embarazo y salud pública en la periferia de Buenos Aires. Resumen extendido", Buenos Aires, XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (CLATPU).
- Hanson, S. (2010), "Gender and mobility: new approaches for informing sustainability", *Gender, Place and Culture: A Journal of Feminist Geography*, vol. 17, N° 1, Taylor & Francis.

- Hernández, D. y C. Rossel (2015), "Inequality and access to social services in Latin America: space-time constraints of child health checkups and prenatal care in Montevideo", *Journal of Transport Geography*, vol. 44, Amsterdam, Elsevier.
- _____(2012), "Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano", *El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 1, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Hodgson, F. (2012), "Escorting economies: networked journeys, household strategies and resistance", *Research in Transportation Economics*, vol. 34, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Jirón, P. (2007) "Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago de Chile", *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, vol. 12, N° 29, Caracas [en línea] http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/117827/129314_C11_Jiron_Implicancias_de_genero.pdf?sequence=1.
- Jirón, P. y W. Imilan (2015), "Embodying flexibility: experiencing labour flexibility through urban daily mobility in Santiago de Chile", *Mobilities*, vol. 10, N° 1, Taylor & Francis.
- Jirón, P. y L. Iturra (2014), "Travelling the journey: understanding mobility trajectories by recreating research paths", *Researching and Representing Mobilities. Transdisciplinary Encounters*, L. Murray y S. Upstone, Londres, Palgrave Macmillan.
- Jirón, P. y S. Cortés (2011), "Mobile Relations, Mobile Shadows. Understanding Contemporary Urban Daily Living through Shadowing Techniques", documento presentado en el Taller Internacional "The Everyday Life of Multi-Local Families. Concepts, Methods and the Example of Post-Separation Families", Munich.
- Jirón, P. y P. Mansilla (2013), "Atravesando la espesura de la ciudad: vida cotidiana y barreras de accesibilidad de los habitantes de la periferia urbana de Santiago de Chile", *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 56.
- Jirón, P. y D. Zunino (2017) "Dossier. Movilidad urbana y género: experiencias latinoamericanas", *Revista Transporte y Territorio*, N° 16 [en línea] <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/3600/3295> [fecha de consulta: 23 de octubre de 2017].
- Kronlid, D. (2008), "Mobility as capability", *Gendered Mobilities*, T. P. Uteng y T. Cresswell (eds.), Aldershot, Ashgate.
- Law, R. (1999), "Beyond women and transport: towards new geographies of gender and daily mobility", *Progress in Human Geography*, vol. 23, N° 4, Sage.
- Libertad y Desarrollo (2016), "Observatorio del Transporte Público de Santiago LyD. A 10 años del Transantiago", Santiago [en línea] <http://lyd.org/wp-content/uploads/2017/01/ENCUESTA-TRANSANTIAGO-DICIEMBRE-2016.pdf>.
- McDowell, L. (1999), *Género, identidad y lugar. Un estudio de las geografías feministas*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Marco, F. (2012), "La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Milosavljevic, V. y O. Tacla (2007), "Incorporando un módulo de uso del tiempo en las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- O'Brien, M., D. Jones y D. Sloan (2000), "Children's independent spatial mobility in the urban public realm", *Childhood*, vol. 7, N° 3, Sage.

- OCAC Chile (Observatorio Contra el Acoso Callejero Chile) (2015), “¿Está Chile dispuesto a sancionar el acoso callejero? Estudio de caracterización y opinión sobre el acoso sexual callejero y sus posibles sanciones”, Santiago [en línea] <http://www.ocac.cl/wp-content/uploads/2015/03/Informe-Encuesta-OCAC-2015.pdf>.
- OCAC Nicaragua (Observatorio Contra el Acoso Callejero Nicaragua) (2015), “Acoso callejero en la ciudad: aproximación descriptiva sobre el acoso callejero en el área urbana de Managua” [en línea] https://www.ocac.cl/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Acoso-Callejero-en-la-ciudad_OCAC-Nicaragua.pdf.
- Peralta, T., S. Mehndiratta y M. C. Ochoa (2014), “Gender, Travel and Job Access: evidence from Buenos Aires” [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANTRANSPORT/Resources/2014-Feb-5-Gender-and-Mobility.pdf>.
- Rozas, P. y L. Salazar (2015), “Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez de Madariaga, I. (2013), “Mobility of care: introducing new concepts in urban transport”, *Fair Shared Cities: The Impact of Gender Planning in Europe*, I. Sánchez Madariaga y M. Roberts (eds.), Routledge.
- _____(2009), “Vivienda, movilidad y urbanismo para la igualdad en la diversidad: ciudades, género y dependencia”, *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, N° 161-162.
- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sheller, M. (2008), “Gendered mobilities: epilogue”, *Gendered Mobilities*, T. Cresswell y T. P. Uteng, Aldershot (eds.), Ashgate.
- Soto, P. (2012), “El miedo de las mujeres a la violencia en la Ciudad de México. Una cuestión de justicia especial”, *Revista INVI*, vol. 27, N° 75, Santiago.
- Uteng, T. (2011), “Gender and mobility in the developing world”, *World Development Report 2012*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Villamizar, M. E. (2011), “Uso del tiempo de mujeres y hombre en Colombia. Midiendo la inequidad”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 107 (LC/L.3298-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Walsh, M. (2009), “Gender and travel: mobilizing new perspectives on the past”, *Gendered Journeys, Mobile Emotions*, G. Letherby y G. Reynolds (eds.), Routledge.
- Zucchini, E. (2015), “Género y transporte: análisis de la movilidad del cuidado como punto de partida para construir una base de conocimiento más amplia de los patrones de movilidad. El caso de Madrid”, tesis, Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.

Capítulo XIV

Movilidades invisibles: recorridos escolares en la región metropolitana de Buenos Aires

*Laura Pautassi*¹

Introducción

El cuidado, en todo su alcance—ya sea en relación con el tipo de actividades, sus especificidades, los sujetos receptores y prestadores de cuidado, las demandas y el consiguiente ejercicio de derechos—, se ha convertido en América Latina en uno de los ejes centrales en el campo de la política social y de género. Esta suerte de auge del cuidado (Pautassi, 2016) ha interpelado a distintas áreas de la política pública, con la particularidad de que ya no se sitúa únicamente en un ministerio o en el mecanismo para el adelanto de la mujer sino que se puede afirmar, cada vez con mayor certeza, que está “atravesando” distintas dependencias y poco a poco va avanzando de manera mucho más transversal que otras demandas de género (Rico y Robles, 2016).

¹ Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina, Directora del proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). La autora agradece especialmente los comentarios y aportes de Nieves Rico, Olga Segovia, Lucila Capelli, Carla Galeota, Claudia Giacometti, Mora Straschnoy y Andrea Voria.

Si bien los recorridos en cada uno de los países de la región son disímiles y presentan particularidades debido a los contextos locales, es interesante constatar cómo en casos más articulados, como el del Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay (Rico, 2014; Salvador, 2011), la iniciativa provino del Ministerio de Desarrollo Social, lo que marca un cambio en la institucionalidad de las políticas de igualdad (Aguirre y Ferrari, 2014). De allí que el ingreso en la agenda pública ha convocado a actores que tradicionalmente no lideraban las reivindicaciones en términos de género y que se comienzan a posicionar a partir del cuidado (Sojo, 2011).

En el marco de esta celebrada iniciativa de transversalidad, sin embargo, no se debe olvidar que el cuidado como trabajo se fue visibilizando desde el feminismo y los distintos abordajes con enfoque de género (Borderías y Carrasco, 1994; Tronto, 1996). Así se estableció la diferenciación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo (Marco y Rico, 2013), se desarrolló el campo de la economía feminista, que identifica al cuidado como actividad generadora de valor económico (Razavi, 2007; Rodríguez, 2012), y se instaló el reconocimiento del cuidado como derecho (Pautassi, 2007).

Entre los distintos componentes del cuidado, que incluyen la disponibilidad de tiempo para cuidar, de dinero para cuidar y de servicios de cuidado infantil (Ellingstaeter, 1999, pág. 41), es, precisamente, la presencia de infraestructura de cuidado la que comienza a desplegar un nuevo haz de interdependencias funcionales. Secuencialmente, el proceso se inicia con la incorporación de políticas de conciliación entre trabajo y familia, con un fuerte impulso normativo, buscando avanzar en prácticas que superen los sesgos de género en la legislación laboral en la región (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004) mediante la incorporación de la división sexual del trabajo y las regulaciones dirigidas a los varones padres.

En segundo lugar, se avanza en la ampliación de la oferta educativa dirigida a la primera infancia, sobre todo debido a la escasa cobertura pública. En consecuencia, se determinan formas de resolución estratificada del cuidado, de acuerdo con la disponibilidad de ingresos, ya sea por la contratación de servicios de cuidado privados o a través del personal de servicio doméstico. A su vez, se fue configurando un escenario de respuestas comunitarias de cuidado para sectores en condiciones de vulnerabilidad (Pautassi y Zibecchi, 2010).

En los últimos tiempos, a partir de la pregunta sobre los cuidados en las ciudades, se plantea el tema de las vinculaciones entre servicios públicos y cuidado, y el transporte emerge con una fuerza determinante sobre la dinámica cotidiana de esta función social. En los trabajos pioneros en la región sobre esta materia (Hernández y Rossell, 2013a y 2013b; Hernández, 2014; Jirón, 2007; Segovia, 2007) se da cuenta de la necesaria mirada sobre

su importancia y coordinación (BID, 2013) para avanzar en la visibilización de prácticas discriminatorias y violentas en las movilidades urbanas (Rozas y Salazar, 2015).

En el presente capítulo se busca introducir el debate en torno a la movilidad de los niños, niñas y adolescentes, y las estrategias de cuidado correspondientes, a partir de una indagación realizada en la región metropolitana de Buenos Aires desde una perspectiva de género. El interés se orienta, sobre la base del análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), a revisar los recorridos realizados por niños, niñas y adolescentes, ver si son a pie, en transporte público o privado, y saber quién es la principal persona acompañante. El abordaje se encara desde un enfoque de género en relación con las características que adquiere el desplazamiento de la población infantil, vinculado con sus madres o padres, y las correlativas demandas de cuidado.

Un segundo aspecto que merece una indagación especial refiere a las dinámicas de contratación de los transportes escolares y las formas de acceso estratificado, dado que la oferta es mayoritariamente privada y casi inexistente a nivel público. Por último, se exponen escenarios posibles en torno a la vinculación entre la movilidad de niños, niñas y adolescentes y el cuidado, incorporando recomendaciones sobre políticas de cuidado y transporte urbano superadoras de las asimetrías identificadas.

A. Movilidades entrecruzadas: una aproximación a la región metropolitana de Buenos Aires

Toda movilidad constituye un desplazamiento, motivado por el cumplimiento de una actividad con un fin específico, que implica utilización de tiempo, dinero e infraestructura de diversa índole. A la vez, en tanto fenómeno social, la movilidad se entronca directamente con el cuidado. Al no ser un fin en sí mismo, sino una demanda derivada, se la considera una “desutilidad” en términos económicos; tiene un costo tarifario y de tiempo utilizado que afecta directamente el uso del tiempo libre o productivo que podría dedicarse a otras tareas. En general, este costo no se ha incorporado en gran medida en los trabajos vinculados a los costos directos asociados al cuidado y se ha dejado de lado el peso o costo que la movilidad tiene en las tareas cotidianas.

Se destaca en particular el caso de los desplazamientos para acceder a instituciones educativas, donde no solo se insume el tiempo de los niños, niñas y adolescentes escolarizados, sino que además se requiere de un acompañante que asume directamente el costo de la movilidad. Estas situaciones afectan también a quienes cuidan a personas con discapacidad o a personas enfermas que requieren asistencia directa para cualquier tipo

de desplazamiento. Otro caso a tener en cuenta es el de los adultos mayores, entre quienes la dependencia de otros acompañantes es más grande y en muchas ocasiones absolutamente indispensable.

En cualquiera de las circunstancias en que se acompañe a otra persona, el efecto de desplazamiento implica una modificación de los patrones de viaje habituales para acomodarse a las necesidades de la persona acompañada. En el caso de los recorridos asociados a la asistencia a establecimientos educativos (objetivo del análisis que se realiza en el presente capítulo), hay un patrón de desplazamiento distinto respecto del de una persona que viaja sola. La diferencia se da tanto en términos de tarifa y tiempo, como en la elección del tipo de transporte: la tarea de acompañar no solo incide en el tiempo, sino también en el costo que supone duplicar la tarifa por el uso de un transporte público o privado (el costo incluso se ve afectado si se dispone de vehículo propio).

Sea cual fuere la modalidad de desplazamiento elegida, esta no solo va a estar condicionada por el precio que implica el uso de cada medio de transporte, sino que a ello se le suma la ecuación costo/tiempo y los costos de adecuación del desplazamiento, dados por la localización de la escuela (destino del acompañado) en relación con el lugar de residencia de la persona o personas (origen del viaje) y el lugar donde se localiza el puesto de trabajo remunerado (destino final del acompañante). Estas situaciones llevan a analizar no solo la disponibilidad de servicios, dado que en muchos barrios o zonas marginales no existen medios de transporte, sino también la accesibilidad desde distintos puntos geográficos y sectores socioeconómicos. Por otra parte, es sumamente relevante identificar qué integrante del hogar asume la tarea de acompañar a los niños, niñas y adolescentes.

1. Enfoque metodológico

El análisis se efectuó sobre la base de la encuesta ENMODO realizada por la Secretaría de Transporte de la Nación entre 2009 y 2010, que tuvo por objeto caracterizar los patrones de movilidad cuantitativa y cualitativa de las personas que viven en hogares en el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires. En el sondeo, donde se encuestó a razón de 1 hogar cada 150 hogares, con lo que se respetó la representatividad muestral, se buscó identificar los patrones de movilidad en un día hábil típico. La región metropolitana de Buenos Aires comprende a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 42 partidos del Gran Buenos Aires, y en esa ocasión se encuestaron hogares de la CABA y de 27 partidos. En total, se encuestaron 22.710 hogares y 70.321 personas (Argentina, Ministerio de Transporte, 2017).

Sobre la base de la encuesta, se realizaron distintos procesamientos buscando caracterizar la incidencia de los viajes de acompañamiento a un

centro escolar, empezando por identificar los hogares con presencia de un niño, niña o adolescente (de hasta 17 años inclusive) que hayan realizado al menos un viaje en el período de referencia². Se considera como “viaje” a aquellos recorridos que las personas encuestadas declaran haber realizado y cuyo origen o finalidad fue la concurrencia a un establecimiento educativo.

El 62,4% de las personas encuestadas vive en hogares con al menos un niño, niña o adolescente, en tanto que un 37,6% habita en hogares sin niños, niñas o adolescentes³. En el caso de los hogares en donde habitan niños, niñas y adolescentes, el 62,6% de las personas encuestadas declaró haber viajado al menos una vez, mientras que un 37,4% no realizó ningún viaje.

Centrando la información en el interés del presente capítulo, se ha determinado como unidad primaria de análisis a las personas que viajaron y que viven en hogares con niños, niñas y adolescentes, que representan el 40% de las personas encuestadas, con una representación de más de 5,3 millones de personas, de acuerdo con el marco muestral. De los hogares con niños, niñas y adolescentes, el 51% de los encuestados que declaran haber viajado son mujeres y el 49% son varones, por lo que el universo de indagación queda circunscripto a 14.038 casos efectivos, con una representatividad estadística de aproximadamente 2,7 millones de mujeres.

2. Cuidado y movilidad en contextos de vulnerabilidad

En primer lugar, la encuesta ENMODO permite comprobar un mayor peso de la movilidad en hogares con al menos un niño o una niña que en el resto de los hogares (véase el cuadro XIV.1).

Llama la atención que entre los hogares con al menos un menor de edad que no realizaron viajes, la vulnerabilidad en general es aún más grande. Entre otras razones, esto se debe a la mayor presencia de mujeres como principal o único sostén del hogar, que además tienen un menor nivel educativo y están ubicadas en los quintiles de ingresos más bajos (véase el cuadro XIV.2). También es preciso destacar que este grupo es muy pequeño a nivel muestral.

² El procesamiento de la información se realizó en el marco del proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

³ El recuento no ponderado para esta caracterización es de 438.791 personas que representan a 8.143.829 personas, mientras que los hogares sin niños, niñas y adolescentes representan a 4.842.056 personas.

Cuadro XIV.1
Buenos Aires: incidencia de viajes en hogares con niños, niñas y adolescentes,
por jurisdicciones, 2009-2010
(En porcentajes)

	Incidencia de hogares con al menos un niño, niña o adolescente	Hogares con niños, niñas y adolescentes que realizaron un viaje	
		En relación con los que realizaron al menos un viaje	En relación con los hogares con niños, niñas y adolescentes
Total	62,7	65,8	96,6
Partidos del Gran Buenos Aires	66,8	69,8	96,6
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	49,1	52,3	96,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

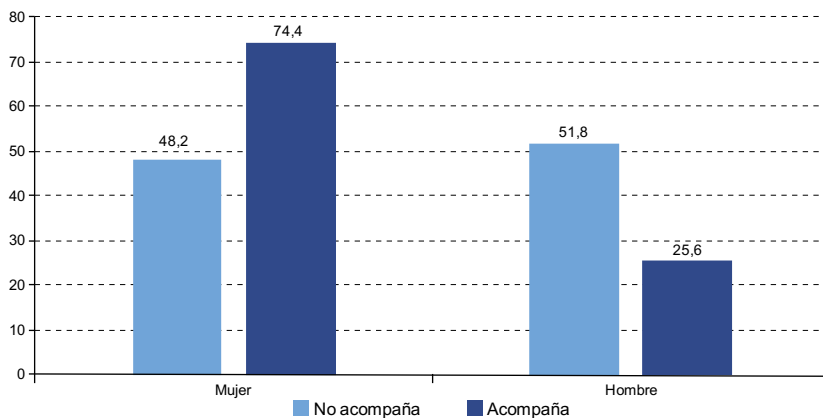
Cuadro XIV.2
Buenos Aires: perfil de los hogares, según presencia de niños, niñas y adolescentes y realización de viajes, 2009-2010
(En porcentajes)

		Hogares		
		Hogares sin niños, niñas y adolescentes	Hogares con niños, niñas y adolescentes que no realizaron viajes	Hogares con niños, niñas y adolescentes que realizaron al menos un viaje
Nivel educativo del sostén del hogar agrupado	Total	100,0	100,0	100,0
	Bajo	44,8	58,8	52,0
	Medio	31,3	27,4	29,9
	Alto	20,3	7,2	15,3
	Otro tipo	0,1	0,0	0,1
	Sin información	3,5	6,6	2,8
Quintil de ingreso per cápita del hogar	1	8,1	46,2	34,4
	2	16,4	26,0	24,5
	3	21,6	14,4	18,1
	4	25,1	10,8	13,8
	5	28,8	2,6	9,3
Mujer como sostén del hogar	No	63,2	71,4	74,1
	Sí	36,8	28,6	25,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

Las demandas de cuidado en contextos de vulnerabilidad se van entrecruzando con otras situaciones que se presentan en los hogares y que estos deben afrontar, dada la injusta distribución societal del cuidado imperante, que hace que este recaiga más en las mujeres. En términos de movilidad, los datos disponibles muestran que el 74,4% de las personas que viven en hogares con niños, niñas y adolescentes y que acompañan a un centro educativo son mujeres, en tanto que solo un 25,6% son varones (véase el gráfico XIV.1).

Gráfico XIV.1
Buenos Aires: viajantes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por acompañamiento a centro educativo y por sexo, 2009-2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

En cuanto al principal sostén de los hogares con niños, niñas y adolescentes, el 26,4% son mujeres y el 73,6% son varones (véase el cuadro XIV.3). Al entrecruzar la información, se observa que el 41,9% de las personas que, además de ser el sostén del hogar, acompañan a otro miembro del hogar a un centro educativo son mujeres y el 58,1% son varones, lo que da cuenta de una importante carga de responsabilidades concentradas en las mujeres.

Cuadro XIV.3

Buenos Aires: viajantes en hogares con niños, niñas y adolescentes, por principal sostén hogar y por acompañamiento, 2009-2010*(En porcentajes)*

Condición de sostén del hogar	Condición de acompañamiento a centro educativo	Sexo		
		Mujer	Hombre	Total
No es el principal sostén	No acompaña a centro educativo	56,8	43,2	100,0
	Acompaña a centro educativo	88,1	11,9	100,0
	Total	60,0	40,0	100,0
Es el principal sostén	No acompaña a centro educativo	24,3	75,7	100,0
	Acompaña a centro educativo	41,9	58,1	100,0
	Total	26,4	73,6	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

Cabe resaltar que, en los casos en que las mujeres no son el principal sostén del hogar —lo que lleva a presumir su mayor dedicación a tareas de cuidado no remuneradas—, su proporción de acompañamiento se eleva al 88,1%. A su vez, resulta muy esclarecedor analizar los perfiles de los viajes que realizan las mujeres en hogares con niños, niñas y adolescentes en la región metropolitana de Buenos Aires. Tal como se viene señalando, proporcionalmente, las mujeres hicieron más viajes solo en transporte público o no motorizado, mientras que los varones realizaron más viajes en modo privado, lo que puede vincularse con el menor acceso de ellas a vehículos propios o familiares o a la falta de licencia para conducir (véase el cuadro XIV.4). Por otra parte, las mujeres se trasladan en mayor proporción (5%) en el ámbito público caminando o en bicicleta, en tanto que solo el 2,9% de los varones se traslada de este modo⁴.

A su vez, las mujeres realizaron proporcionalmente una mayor cantidad de viajes por día, destacándose las que hicieron dos viajes (76,7%), cuatro viajes (12,9%) y más de cuatro viajes (5%) (véase el cuadro XIV.5). Por el contrario, la mayoría de los varones realizaron dos viajes por día (83,4%). Estos datos muestran un uso del tiempo diferenciado particularmente significativo entre mujeres y varones con responsabilidades familiares. En general, la norma de desplazamiento es hasta dos viajes diarios, pero en el caso de las mujeres, la mayor cantidad de traslados se vincula con una multiplicidad de tareas que incluyen las compras y la asistencia a centros de salud, entre otras actividades.

⁴ La encuesta ENMODO considera como modo no motorizado a los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros. Los desplazamientos a pie son de más de tres cuadras y están circunscriptos a zonas cercanas a los hogares, mientras que los recorridos en bicicleta pueden combinarse con otros medios, como el tren.

Cuadro XIV.4
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por sexo y por modo de transporte, 2009-2010
(En porcentajes)

	Sexo		
	Mujer	Hombre	Total
Solo modo público	37,4	35,4	36,5
Solo modo privado	14,0	25,6	19,7
Solo modo no motorizado	35,3	29,8	32,6
Modo público y privado	4,8	3,7	4,3
Modo público y no motorizado	5,0	2,9	4,0
Modo privado y no motorizado	2,5	2,0	2,2
Modo público, privado y no motorizado	0,9	0,5	0,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

Cuadro XIV.5
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes, por sexo
y por cantidad de viajes realizados por día, 2009-2010
(En porcentajes)

Cantidad de viajes por día	Sexo		
	Mujer	Hombre	Total
Un viaje	1,2	1,9	1,5
Dos viajes	76,7	83,4	80,0
Tres viajes	4,3	4,1	4,2
Cuatro viajes	12,9	7,6	10,3
Más de cuatro viajes	5,0	2,9	4,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

En síntesis, la tasa de generación de viajes —que muestra los viajes promedio de una persona por día— es mayor entre las mujeres (2,51) que entre los varones (2,30) (véase el cuadro XIV.6). La totalidad del universo de personas que viven en hogares con niños, niñas y adolescentes tiene una tasa de generación de viajes de 2,41, lo que da cuenta, nuevamente, de la mayor cantidad y diversidad de situaciones que se presentan.

En relación con los medios de transporte utilizados, es posible observar que, proporcionalmente, más mujeres se movilizan en bus urbano, a pie o en taxi (véase el cuadro XIV.7). En tanto, más varones utilizan el automóvil o la motocicleta para trasladarse. En el caso del subterráneo, la medición se aplica solo a la ciudad de Buenos Aires, que cuenta con seis líneas de subte.

Cuadro XIV.6
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por sexo y por cantidad de viajes, 2009-2010
(En tasa de generación de viajes)

	Sexo					
	Mujer		Hombre		Total	
	Recuento	Viajes	Recuento	Viajes	Recuento	Viajes
1	31 458	31 458	50 652	50 652	82 110	82 110
2	2 077 800	4 155 599	2 172 375	4 344 751	4 250 175	8 500 350
3	115 915	347 746	105 579	316 737	221 494	664 483
4	348 560	1 394 242	199 121	796 485	547 682	2 190 727
5	33 325	166 625	20 820	104 101	54 145	270 726
6	66 370	398 218	36 015	216 090	102 385	614 308
7	8 793	61 551	6 596	46 170	15 389	107 722
8	13 868	110 948	6 496	51 966	20 364	162 914
9	5 758	51 826	3 718	33 463	9 477	85 289
10	4 532	45 320	610	6 100	5 142	51 420
11	1 290	14 185	486	5 346	1 776	19 531
12	440	5 284	791	9 489	1 231	14 773
13	1 247	16 212	0	0	1 247	16 212
16	134	2 146	0	0	134	2 146
Total	2 709 491	6 801 361	2 603 260	5 981 351	5 312 751	12 782 712
Tasa de generación de viajes	2,51		2,30		2,41	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

Cuadro XIV.7
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por sexo y por medio de transporte utilizado, 2009-2010
(En porcentajes)

Medio de transporte	Sexo		
	Mujer	Hombre	Total
A pie	35,2	27,0	31,3
Bus urbano	35,6	30,0	32,9
Automóvil	13,2	21,8	17,3
Bicicleta	2,1	3,9	3,0
Bus urbano y ferrocarril	2,4	2,8	2,6
Taxi o radiotaxi	3,4	2,1	2,8
Ferrocarril	1,6	2,1	1,8
Motocicleta	0,4	1,9	1,1
Bus urbano, ferrocarril y otros	1,0	1,5	1,3
Subterráneo	1,0	1,3	1,2
Transporte escolar	1,8	1,9	1,8
Otros medios	2,4	3,6	3,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

3. Movilidad escolar: dificultades para su visibilización

Cabe señalar que la encuesta ENMODO presenta limitaciones en la consideración del “uso de transporte escolar” por dos motivos: a) la muy baja incidencia de este modo de transporte (menos del 4% de niños, niñas y adolescentes de 4 a 17 años lo utilizan) y b) la imposibilidad de realizar desagregaciones estadísticamente representativas. A su vez, la consulta sobre origen y destino del viaje que se realiza en la encuesta incluye una categoría de “acompañamiento a establecimiento escolar” y otra de “estudios”, pero no se identifica a quién se acompaña a la escuela. Se puede analizar cuántos niños, niñas y adolescentes viven en hogares donde algún miembro declara acompañar, pero no discriminar la edad de quien acompaña ni quién es la persona acompañada.

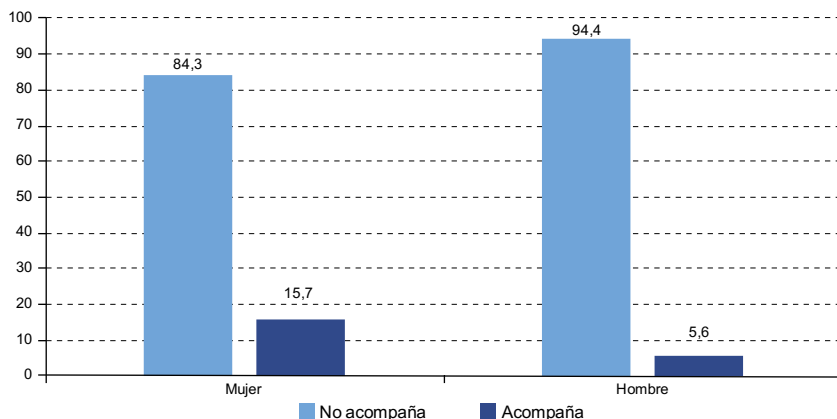
Con estas limitaciones, se observa que hay mayor presencia de niños, niñas y adolescentes acompañados en los hogares con mayores ingresos. Las principales diferencias pueden analizarse en relación con la composición del hogar, con la menor presencia de adolescentes y en los casos en que el sostén del hogar es una mujer. Tampoco resultan significativas las diferencias en relación con el nivel educativo de las mujeres y los varones que viajan y que viven en hogares con niños, niñas y adolescentes, lo que da la pauta, nuevamente, del carácter transversal de las demandas de cuidado y su inminente necesidad de resolución. Del mismo modo, excepto para el primer quintil de ingresos, donde las mujeres que acompañan tienen mayor presencia que los varones, en los demás quintiles no se observan diferencias estadísticamente significativas.

En cuanto al acompañamiento por parte de la mujer o el varón de los niños, niñas y adolescentes a un centro educativo, se constata que, proporcionalmente, hay más mujeres que acompañan que varones (un 15,7% frente a un 5,6%) (véase el gráfico XIV.2). Una y otra vez, se manifiesta la asimetría en torno al cuidado, con el mayor peso sobre las mujeres.

Otra variable de interés es la cantidad de cuadras caminadas, que alude directamente al uso del tiempo, pero también puede tener una vinculación directa con la ausencia de medios de transporte públicos (véase el cuadro XIV.8). En este caso, son proporcionalmente más las mujeres que caminan entre una y diez cuadras en relación con los varones (en general, ellos caminan menos o no caminan).

Una vez más, queda expuesta la asimetría en la distribución del peso del uso del tiempo. En primer lugar, proporcionalmente más mujeres realizan viajes de menos de 15 minutos, mientras que un mayor número de varones realizan viajes de más de 30 minutos. Sin embargo, teniendo en cuenta todas las etapas de los viajes declarados, proporcionalmente, la espera es mayor para las mujeres: ellas esperan entre 10 y 20 minutos, en tanto que hay más varones que esperan 10 minutos o menos.

Gráfico XIV.2
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por sexo y por acompañamiento, 2009-2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.[UGE: Cambiar puntos por comas.]

Cuadro XIV.8
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por sexo y por cuadras caminadas, 2009-2010
(En porcentajes)

	Sexo		
	Mujer	Hombre	Total
No camina	20	30,1	24,8
Camina una o dos cuadras	12,3	9,9	11,1
Camina de tres a cinco cuadras	27,9	24,0	26,0
Camina de seis a nueve cuadras	23,2	19,8	21,6
Camina más de diez cuadras	16,6	16,3	16,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

Si bien los datos de la encuesta ENMODO permiten una primera aproximación, sería importante que periódicamente se incorporen en las encuestas de uso del tiempo este tipo de registros, de modo de explorar vinculaciones con la elección de lugares de trabajo cercanos a los domicilios,

algo que influiría en las elecciones laborales de las mujeres. La mayor distancia y las escasas opciones de movilidad condicionan la inserción laboral de las mujeres; la tensión en cuanto a la conciliación entre el trabajo y las responsabilidades familiares se incrementa de forma proporcional al grado de desplazamiento que existe entre la vivienda, la escuela y el lugar de trabajo.

Por otra parte, entre las mujeres y los varones que viven en hogares con niños, niñas y adolescentes se observa una sobrerrepresentación de mujeres que declaran ser “amas de casa” (17,9%), es decir, mujeres que se dedican a tiempo completo al trabajo de cuidado no remunerado (véase el cuadro XIV.9). En tanto, un 33,7% de las encuestadas declaran tener una participación activa en el mercado laboral. En el caso de los varones, un 52,3% declara encontrarse trabajando y solo un 0,3% afirma dedicarse al cuidado de manera exclusiva. Existe, en tanto, una proporción similar entre varones y mujeres que se declaran como estudiantes.

Cuadro XIV.9
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por sexo y por condición de actividad, 2009-2010
(En porcentajes)

	Sexo		Total
	Mujer	Hombre	
Menor de 14 años	29,2	30,1	29,6
Trabaja	33,7	52,3	42,8
Jubilado/Pensionado	1,6	1,0	1,3
Desocupado (busca trabajo)	1,9	2,0	1,9
No trabaja (no busca trabajo)	0,6	0,4	0,5
Rentista	0,1	0,0	0,1
Estudiante	14,2	13,2	13,7
Ama de casa	17,9	0,3	9,3
Inactivo por discapacidad	0,1	0,2	0,2
Perceptor del Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI)	0,4	0,0	0,2
No trabaja, pero mantiene trabajo	0,3	0,4	0,4
No sabe/No contesta	0,0	0,0	0,0
No tiene	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

4. Circuitos regulares: acompañar y cuidar

Tal como se mencionó, prevalece una mayor movilidad como acompañante de niños y niñas pequeños —especialmente de entre 4 y 12 años—, lo que se condice con el ciclo escolar obligatorio. Al utilizar como fuente la encuesta ENMODO, y no ser este un sondeo que vincule cuidado y movilidad, se ve limitada la captación, por ejemplo, de la movilidad en la primera infancia. No obstante, dada la baja incidencia del desplazamiento para acompañar a niños y niñas menores de 3 años, se presupone la permanencia de estos en el hogar. Este dato puede estar indicando, además, la presencia de arreglos de cuidado vinculados a la cercanía, como ocurre cuando el cuidado se delega a familiares cercanos o vecinas.

El peso de los acompañantes disminuye en el caso de los adolescentes (véase el cuadro XIV.10). Un 19% de ellos se moviliza sin acompañante, o al menos no viaja acompañado por un integrante de su hogar. Sin embargo, la encuesta ENMODO no permite visualizar los casos en que son los adolescentes los que acompañan a los hermanos más pequeños en el trayecto hacia la escuela.

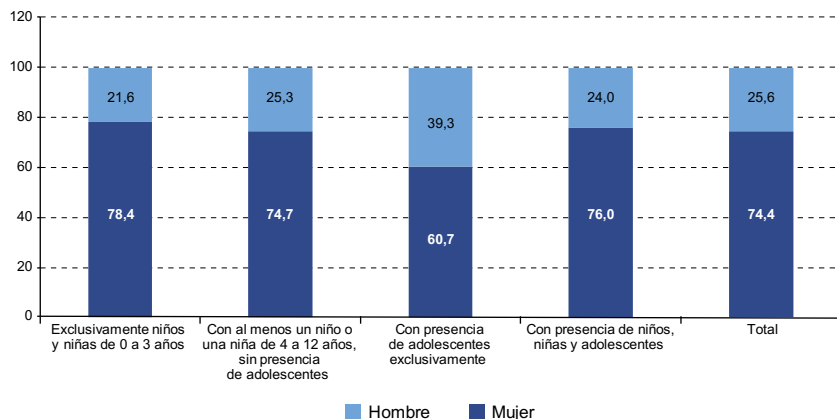
Cuadro XIV.10
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por grupo etario y por acompañamiento, 2009-2010
(En porcentajes)

	Acompañó	No acompañó	Total
Exclusivamente niños y niñas de 0 a 3 años	5,5	8,3	8,0
Con al menos un niño o una niña de 4 a 12 años, sin presencia de adolescentes	63,7	41,8	44,1
Con presencia de adolescentes exclusivamente	6,2	19,0	17,7
Con presencia de niños, niñas y adolescentes	24,6	30,9	30,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 "Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana", análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

Al desagregar los datos por sexo, en el gráfico XIV.3 se muestra claramente cómo aumenta la proporción de mujeres que realizan el acompañamiento, situándolas como las principales acompañantes. El máximo alcanzado, que corresponde al caso de los hogares que solo tienen niños y niñas de 0 a 3 años, es del 78,4% de mujeres, en comparación con el 21,6% de varones.

Gráfico XIV.3
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes,
por acompañamiento, grupo etario y sexo, 2009-2010
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

Respecto de la dimensión de acompañamiento, se observa que la cantidad de personas que acompañan varía según el quintil de ingreso (véase el cuadro XIV.11). En general, a medida que los niveles de ingreso son más elevados, aumenta la proporción de personas que acompañan a un centro educativo.

Cuadro XIV.11
Buenos Aires: viajantes de hogares con niños, niñas y adolescentes
por acompañamiento, por grupo etario y por quintil de ingreso, 2009-2010
(En porcentajes)

	Quintil de ingreso				
	1	2	3	4	5
Exclusivamente niños y niñas de 0 a 3 años	5,6	5,8	8,6	7,6	10,1
Con al menos un niño o una niña de 4 a 12 años, sin presencia de adolescentes	14,8	17,0	14,3	14,9	17,8
Con presencia de adolescentes exclusivamente	2,7	3,6	3,5	4,2	6,4
Con presencia de niños, niñas y adolescentes	8,0	9,4	9,1	10,2	9,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), Proyecto de desarrollo tecnológico y social IP591 “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, análisis de los datos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), 2009-2010, Buenos Aires.

El análisis presentado, sobre la base de la encuesta ENMODO de la región metropolitana, con las limitaciones metodológicas expuestas, permite aproximar una primera fotografía que saca a la luz la dimensión del cuidado en la movilidad urbana y el consiguiente uso asimétrico de la ciudad. En virtud de ello, las discriminaciones de género se reproducen en el territorio marcando itinerarios cotidianos atravesados por la injusta división sexual del trabajo. A esto se suma el componente de resolución estratificada por niveles de ingreso, dejando a determinados sectores de la población total o parcialmente aislados, ya sea por la falta de disponibilidad de transporte público o por la falta de acceso por razones tarifarias.

En uno y otro caso, el impacto directo sobre el ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes merece un tratamiento inmediato y la urgente puesta en marcha de un conjunto de medidas de planificación urbana y social. Tal como señalan Hernández y Rossel (2013a, pág. 355), el acceso al transporte es la forma en que se combinan el uso del tiempo y del espacio en cada hogar. Ambas dimensiones deben ser consideradas por igual, de modo de poder constatar si existe una efectiva valoración del transporte como bien público o como un servicio limitado a la capacidad de pago y los ingresos de los hogares. Este aspecto es central para garantizar el acceso, la calidad y la disponibilidad de la infraestructura de cuidado.

B. Regulaciones micro para un problema macro: el transporte escolar

Una de las formas usuales de resolución del traslado de niños, niñas y adolescentes hasta los establecimientos educativos, especialmente aquellos vinculados a la escolaridad primaria, es el uso de transporte escolar (lo que en la Argentina se llama “combis escolares”). Se trata de servicios privados que se ofrecen a las familias y que se encargan del traslado desde el hogar hasta la escuela, así como del regreso. Es un servicio “puerta a puerta”, en donde la contratación de la oferta también se realiza por mecanismos “de boca a boca”.

La regulación de este mercado se basa en disposiciones municipales. Cada municipio dicta ordenanzas de regulación del transporte escolar y verifica el cumplimiento de los requisitos vinculados a las habilitaciones del vehículo, el chofer a cargo, el acompañante obligatorio para tareas de supervisión, la apertura de puertas y el cruce de calle de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, no existe una práctica asociada a la publicación de listados de transportes autorizados por jurisdicciones o por distritos escolares, donde las familias puedan consultar la oferta.

En la práctica, cada propietario de un transporte escolar ofrece los servicios a una institución educativa, la cual no se responsabiliza por su funcionamiento. Las directoras o los directores del establecimiento por lo general escogen dos servicios de los que se presentaron y los autorizan a estacionar en el predio, pero se desligan de toda responsabilidad por cualquier situación que pueda ocurrir. Es decir, prestan un consentimiento tácito al servicio, pero bajo ningún concepto se trata de un transporte escolar autorizado por el establecimiento educativo. Nuevamente, la responsabilidad se concentra en el titular de la matrícula y en las familias que lo contratan.

El Ministerio de Transporte de la Nación, a través de la Comisión Nacional de Regulación de Transporte (CNRT), ofrece la posibilidad de formular consultas para los viajes de egresados (que se realizan al finalizar los distintos ciclos educativos y también se basan en una oferta privada mercantil). En particular, se puede consultar si la empresa se encuentra autorizada y si el chofer y el vehículo han pasado los controles correspondientes.

En el caso de los buses o micros de larga distancia no urbanos, se han establecido mecanismos de control y autorización para el traslado de menores: los niños y niñas menores de 6 años no pueden viajar solos, los que tienen entre 6 y 12 años deben estar acompañados por los padres o una persona autorizada, y los que tienen entre 13 y 17 años pueden viajar solos, pero se requiere con una autorización expresa de los padres o representantes. Por lo general, estos no son traslados necesariamente diarios o rutinarios⁵.

En síntesis, aún no se han implementado sistemas de provisión pública, con unidades de transporte de carácter público para movilizar a los niños, niñas y adolescentes desde sus hogares o desde “puntos de encuentro” por jurisdicciones. Esta oferta de transporte escolar sigue siendo solo privada.

Para garantizar el acceso de pasajeros al transporte público en las áreas urbanas se han establecido distintos subsidios a las tarifas. Hay, por ejemplo, dos tipos de tarifas estudiantiles: i) el boleto escolar (Resolución S.T. núm. 106/39), destinado a alumnos y alumnas de escuelas públicas que se encuentren cursando el ciclo preescolar (sala de 5 años), primario (1° a 7° grado) y 1° y 2° año de enseñanza media (1° y 2° año de secundaria); y ii) el boleto estudiantil (Resolución S.T. núm. 2/89), destinado a alumnos y alumnas de colegios públicos que se encuentren cursando de 3° a 5° año de la escuela media, alumnos de colegios privados con subvención estatal que se encuentren cursando de 1° a 5° año de la escuela media, y alumnos de

⁵ En la región metropolitana, las regulaciones las fija la CABA (Ley núm. 2148, Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Decreto Reglamentario núm. 1031/2008). Después, cada municipio establece sus propias regulaciones de transporte escolar. La CABA dispone de un registro en línea de conductores autorizados y de acompañantes para verificar las habilitaciones correspondientes.

establecimientos terciarios no universitarios, públicos o privados con aporte estatal. Este beneficio se extiende a todas las tareas estudiantiles obligatorias, ya sean regulares o complementarias.

Para acceder al beneficio, el interesado o sus padres deben realizar los trámites, presentando, además de la solicitud, constancia de alumno o alumna regular. El trámite se hace ante la propia empresa que presta el servicio. Si el estudiante tiene que utilizar dos buses urbanos de distintas empresas debe hacer dos trámites, y si utiliza subterráneo o trenes urbanos debe realizar otro trámite ante la empresa concesionaria del servicio. Este trámite suele insumir un tiempo considerable y debe realizarse al inicio del ciclo lectivo o en los primeros días del mes. Las credenciales de colegios secundarios y terciarios deben renovarse semestralmente. El boleto estudiantil es gratuito, mientras que el boleto escolar requiere la presentación de una fotografía que tiene un precio equivalente a tres boletos mínimos si la provee el interesado y a seis boletos mínimos si es provista por la empresa⁶.

El boleto escolar es gratuito para viajes en tren urbano y tiene un costo de 0,05 centavos para buses urbanos (en comparación con los 6 pesos que cuesta un boleto de tarifa plena)⁷. El costo del boleto estudiantil equivale al 50% del boleto mínimo. Existen medidas similares para estudiantes que viajan en transporte interurbano de pasajeros. En el caso de la CABA y la provincia de Buenos Aires, se ha adoptado el boleto estudiantil gratuito que incluye hasta 50 viajes mensuales para los niveles primario y secundario, así como para estudiantes de la Universidad Nacional de La Plata⁸.

Sin embargo, el subsidio se aplica solo a niños, niñas y adolescentes, pero no al acompañante (generalmente la madre), que debe pagar la tarifa normal por el desplazamiento. Solo se establecen descuentos del 40% y hasta del 55% en las tarifas de los servicios que utilizan la tarjeta Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) aplicables a los siguientes casos: jubilados o pensionados, receptores de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE), perceptores del Plan Progresar, Argentina Trabaja y el programa Ellas Hacen, personal de trabajo en casas particulares, excombatientes de Malvinas, monotributo social y pensiones no contributivas. En este caso, el trámite se realiza en línea y se habilita al hacer uso de la tarjeta.

En síntesis, las medidas vinculadas directamente a la movilidad escolar se concentran en respuestas de reducción tarifaria para los niños, niñas y adolescentes, así como para los acompañantes (siempre que estos se encuentren entre los grupos destinatarios de medidas de reducción de entre

⁶ Véase Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) [en línea] <https://www.cnrt.gob.ar/content/automotor/usuarios/descuentoestudiantes#overlay-context=content/automotor/usuarios>.

⁷ En dólares son 0,003 centavos y 0,39 centavos, respectivamente (1 dólar equivale a 15,2 pesos argentinos).

⁸ Véase [en línea] <http://www.gba.gob.ar/boleto>.

el 55% (tarifa social federal y el 40% del valor del boleto). Hay que considerar, entonces, que esto no necesariamente incluye a todos los acompañantes que requieren una disminución tarifaria.

Por otra parte, y tomando el caso de la CABA, el registro de choferes de transportes escolares solo incluye nombre, documento, matrícula y número de dominio del vehículo, pero no establece, por ejemplo, los distritos escolares en los que se ofrece el servicio. La oferta, entonces, está claramente mercantilizada y desregulada, y es dejada al arbitrio de cada unidad de transporte escolar que ingresa a los establecimientos, que pueden ser recomendadas, pero con deslinde de responsabilidades por parte de las autoridades ante cualquier situación que pueda ocurrir. Por lo tanto, resulta fundamental visualizar estos espacios de prestación de servicios, altamente mercantilizados, sin regulación o tope tarifario, y en donde la movilidad de los niños, niñas y adolescentes queda reducida a un mercado concentrado en ciertos prestadores.

C. Movilizar y visibilizar con perspectiva de género

Cada recorrido analizado, cada desplazamiento —individual, grupal o colectivo— da cuenta de la centralidad de lo cotidiano, en donde el cuidado se entronca y gira en torno a la movilidad e inmovilidad de cada persona. Si la movilidad y el cuidado continúan analizándose como dos instancias diferenciadas, se perderá —entre otras cosas— el eje del debate, en donde la actividad a realizar se entrecruza con la necesidad de atender, en una “secuenciación” de actividades, tareas y demandas que muchas veces son conflictivas. En otros casos, las tareas de cuidado tienen una dinámica de superposición.

A lo largo del capítulo se buscó presentar las distintas movilidades en torno al cuidado de los niños, niñas y adolescentes en la región metropolitana de Buenos Aires, que no solo permanecen invisibilizadas, sino que muestran la relevancia de los trayectos escolares. La dinámica reproductora de las relaciones sociales trasciende los viajes pendulares o circulares hacia los lugares de trabajo remunerado, y da cuenta de cómo las movilizaciones están atravesadas por el cuidado. Lo cotidiano es mucho más amplio y complejo, y se ve atravesado por múltiples asimetrías y discriminaciones. Por lo mismo, quienes no tienen otra opción se encuentran entrapados en una dinámica compleja, en detrimento del ejercicio de la autonomía.

Lo expuesto no es otra cosa que la extrapolación de las inequidades en el hogar y la injusta división sexual del trabajo, donde los recursos vinculados al transporte están desigualmente distribuidos, al igual que el tiempo que demanda la movilidad. Y allí, una y otra vez, el peso de la cotidianeidad limita a las mujeres en el ejercicio de su autonomía. Como se pudo comprobar

en el presente análisis, el peso del acompañamiento diario de niños, niñas y adolescentes no solo muestra una serie de viajes “concatenados”, sino también una estructura rígida en torno a las movilidades asociadas a un escaso margen de “creatividad” para generar itinerarios diferenciados.

Para poder conocer y analizar esta situación, ha sido de suma utilidad la existencia de una encuesta de movilidad, con un alto grado de desagregación en términos de viajes, recorridos, horarios y circuitos. Lo importante a futuro es que este tipo de herramienta metodológica incorpore las variables de género y cuidado, de modo de conformar herramientas que potencien otras fuentes de información y de avanzar hacia respuestas integrales. Asimismo, debe garantizarse la periodicidad en las fuentes de información y que, por ejemplo, se estimule la incorporación de la movilidad en las encuestas de uso del tiempo. De igual modo, en las encuestas de violencia de género también debe incorporarse el registro de las situaciones que sufren las mujeres en este ámbito.

Un aspecto no menor, que debe reforzarse, es precisar mejor las lógicas de acceso a la movilidad y cómo los itinerarios pueden ser promotores de nuevas asimetrías o de violencias; no solo de violencias de género —muy frecuentes en los trayectos y en la movilidad urbana—, sino también de situaciones vinculadas al acoso escolar (*bullying*) u otros tipos de abusos que pueden ser perpetrados sin que se visibilicen. En las situaciones de inseguridad y violencia en los recorridos de la ciudad, por más frecuentes que sean, en la mayoría de los casos no se resuelven de manera apropiada.

D. El “acceso” en la agenda pública

Como ya se señaló, este capítulo tiene por objeto dar cuenta de situaciones de inequidad en el acceso a la infraestructura urbana, vinculada al transporte tanto público como privado, y a la disponibilidad de tiempo para concurrir a la escuela en la zona más densamente poblada de la Argentina. Sin embargo, el análisis realizado muestra la necesidad de abordar importantes temas en una agenda de política pública con perspectiva integral respecto de la relación entre movilidad y cuidado.

Partiendo de la base de que el cuidado es un derecho de cada persona —para cuidarse, para cuidar y para ser cuidado—, la responsabilidad estatal en la provisión del cuidado es inexcusable. De allí que las malas prácticas asociadas a la regulación del transporte público, a la inseguridad vial y en el uso del transporte, a las condiciones en que se prestan los servicios y a la escasa oferta pública representan incumplimientos del Estado respecto de sus obligaciones.

La vinculación entre cuidado y movilidad tiene que promover soluciones que trasciendan la regulación para situarse en las instancias de planificación urbana. El caso argentino —en tanto Estado federal— muestra las múltiples regulaciones existentes y vigentes en relación con el transporte y los diversos actores intervinientes. El acceso a la escuela, ya sea caminando o en transporte escolar, público o privado, sitúa a la familia ante una responsabilidad ineludible: si no resuelve de alguna forma la movilidad, los niños, niñas y adolescentes no asisten a la institución educativa, con las consiguientes responsabilidades que ello acarrea. Y como es claro, en las familias esta responsabilidad va a recaer —de manera punitiva— sobre las mujeres.

Sin embargo, no se hacen visibles las razones de la falta de acceso al transporte, que muchas veces tiene una relación directa con la disponibilidad del acompañante: en caso de que este sufra una enfermedad o tenga cualquier otra dificultad, el niño o la niña no puede concurrir a la escuela porque no puede viajar solo o sola. Avanzar en mecanismos de corte “desfamiliarizador”, como buses escolares de provisión pública, aliviaría el hecho de que el traslado de los niños, niñas y adolescentes desde y hacia sus hogares dependa exclusivamente de los padres o las personas adultas responsables. En el caso de los y las adolescentes, este tipo de mecanismos podría incluso garantizar medidas de protección ante situaciones de violencia en la vía pública.

La lógica de los subsidios es sumamente importante, pero debe quedar en claro que no soluciona el problema de acceso, entre otras razones porque requiere de un tiempo para la tramitación del propio subsidio. Al respecto, sería sumamente importante incorporar la dinámica de las movilidades en las redes de protección social, de modo de garantizar redes de protección en los territorios. Si bien se ha avanzado y en la actualidad, por ejemplo, los receptores de la AUH disponen de un descuento del 50% en la tarifa diaria, lo que sin duda tiene un alto impacto positivo, no se debe considerar que esto pone fin al problema.

El concepto de red de seguridad es más amplio y demanda acciones interdependientes entre distintos órganos gubernamentales y no gubernamentales, donde las condiciones de trabajo y de acceso a las prestaciones sociales son centrales. Así, entre las modalidades subsidiadas se debería incluir un boleto de acompañante o alguna otra medida de integración operativa y tarifaria. Al mismo tiempo, habría que establecer medidas para garantizar el acceso permanente a condiciones de movilidad según necesidades. Por ejemplo, en el contexto de tratamientos prolongados de salud, con controles médicos periódicos, sería fundamental, desde esta perspectiva, que la disponibilidad de recursos para el traslado no sea la variable interviniente en el tratamiento.

Un aspecto no menor es que esta red de seguridad se vincule con la superación de los déficits de la oferta educativa en la región metropolitana de Buenos Aires, que se agudiza en las áreas con mayor presencia de hogares

en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Si no se adecúan los circuitos de traslado de los niños, niñas y adolescentes entre los hogares y las escuelas —lo que además involucra calles asfaltadas, infraestructura básica, acceso a agua potable y a los servicios de salud, y una oferta de transporte público adecuada—, no solo no se estaría garantizando el derecho de los menores a la educación y a la salud, sino que se limitaría el derecho al cuidado. La ausencia de una red de seguridad afecta la disponibilidad de tiempo de las mujeres, en detrimento de su posibilidad de acceder a mejores empleos o a educación y a su autocuidado.

A su vez, y tal como se ha reiterado, las movilidades “femeninas” interpelan, en todas sus características, a un “orden urbano” en crisis, en el que las soluciones ensayadas, que resultan insensibles a las diferencias de género, han actuado como reproductoras de las asimetrías vigentes⁹. No solo no se identifica al peatón como un actor relevante, sino que no se repara en la carga de cuidado que tienen las mujeres, que, a su vez, depende directamente del consumo de tiempo y dinero y de la infraestructura existente. Una vez más, si no se avanza tanto sobre la injusta división sexual del trabajo como en la erradicación de situaciones de violencia, acoso callejero y en el transporte público, poco se avanzará en garantizar el derecho al cuidado y las garantías de una vida ciudadana.

La relación entre vulnerabilidad e inseguridad en el tránsito es otro de los temas a tener en cuenta. Muchos establecimientos educativos no tienen pasos de cebra o personal que asista a los alumnos en el momento de ingreso y egreso. Dicha situación se acrecienta si son adolescentes, dado que la asistencia va disminuyendo, aunque el riesgo no baja. A modo de ejemplo, vale destacar las frecuencias en los medios de transporte y los limitados horarios nocturnos en que algunos circulan (como en el caso del subterráneo), dejando a muchos usuarios, entre ellos estudiantes de escuela media del turno vespertino, sin la posibilidad de poder utilizarlos o con una escasa capacidad de coordinación, que depende de la velocidad con que el alumno logre acceder al último tren.

Es importante destacar la relevancia que tiene contar con estudios, encuestas y diagnósticos que permitan visibilizar estos asuntos para promover los cambios necesarios y que actúen como insumos directos para la toma de decisiones. El objetivo no es solo superar la estructura poco maleable que ha ido adquiriendo la movilidad cotidiana, sino que deje de estar atravesada por la oferta estratificada de acuerdo con el nivel socioeconómico de cada

⁹ La insensibilidad a las diferencias de género, o “ceguera al género”, de una política o de una estrategia surge no tanto de ignorar a las mujeres en el diseño de las políticas, sino de abstraerlas del contexto social de sus vidas, negando sus realidades y los obstáculos que se les presentan, tanto en términos de ejercicio de sus derechos, como de inserción y participación económica (Kabeer, 1998).

uno de los sectores sociales. El “mercado” de los transportes escolares es una muestra contundente de ello.

Estas inquietudes deben integrarse en una agenda más amplia en materia de hábitat, en directa vinculación con los usos del suelo, en la que se considere cómo el diseño de barrios de alto poder adquisitivo va en detrimento de los sectores más vulnerables y donde la insensibilidad a las diferencias de género no sea invisible. Paradojas aparte, se propone una transformación de la red de transporte público que responda a diseños actuales y en donde se visibilice tanto la movilidad de las mujeres como los desplazamientos de niños, niñas y adolescentes en sus trayectorias escolares.

Al ser el transporte un sector tan dinámico, es posible implementar nuevos diseños donde la solución ya no sea solo pensar en la democratización de accesos que hoy se encuentran estratificados, sino en qué nuevas formas pueden emerger. Se trata de impulsar el debate y pensar arreglos flexibles que apunten a una división sexual del trabajo y de las responsabilidades de cuidado, que incluye indefectiblemente el autocuidado. Pensar en transformar el modo en que nos movilizamos y desplazamos por las ciudades y en la región metropolitana de Buenos Aires es un desafío urgente.

Al igual que todas las políticas de género, la prestación de un servicio público como el transporte y las regulaciones vinculadas implican una mejora general para toda la población. Solo en la medida en que se promuevan intervenciones transversales, se avanzará para dar respuestas integrales a un fenómeno social de esta dimensión, entrecruzado por asimetrías, discriminaciones y violencias cotidianas.

Bibliografía

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), “La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria”, *serie Políticas Sociales*, N° 192 (LC/L.3805), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Argentina, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008), *Decreto 1031/GCABA/08*, agosto.
- ____ (2006), *Anexo I de la Ley 2148: Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, noviembre.
- Argentina, Ministerio de Transporte (2017), “Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010: movilidad en el área metropolitana de Buenos Aires” [en línea] <http://uecmovilidad.gov.ar/encuesta-de-movilidad-domiciliaria-2009-2010-movilidad-en-el-area-metropolitana-de-buenos-aires/> [fecha de consulta: 15 de febrero de 2017].
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2013), *Guía para la integración de la perspectiva de género en los sistemas de transporte urbano que optimizan la movilidad* [en línea] <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38712784>.
- Borderías, C. y C. Carrasco (1994), “Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas”, *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, C. Borderías, C. Carrasco y C. Alemany (comps.), Barcelona, Icaria-Fuhem.
- Ellingstaeter, A. L. (1999), “Dual breadwinners between State and market”, *Restructuring Gender Relations and Employment: the Decline of the Male Breadwinner*, R. Crompton (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Hernández, D. (2014), “Políticas de transporte público y su efecto sobre la equidad: avances y desafíos en la reforma del sistema de la ciudad de Montevideo”, *Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, N° 11, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Hernández, D. y C. Rossel (2013a), “Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso”, *Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- ____ (2013b), “Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano”, *El Futuro en Foco: Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, N° 1, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Jirón, P. (2007), “Implicancias de género en las experiencias de movilidad cotidiana urbana en Santiago de Chile”, *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, vol. 12, N° 29, Caracas, julio-diciembre.
- Kabeer, N. (1998), *Realidades trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*, Ciudad de México, Paidós.
- Maceira, V. (2012) “Notas para una caracterización del área metropolitana de Buenos Aires”, Buenos Aires, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento [en línea] http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/wp-content/uploads/2012/02/Informe-sobre-Regi%C3%B3n-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-ICO-UNGS.pdf.
- Marco, F. y M. N. Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado: agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.

- Pautassi, L. (2016) "Del 'boom' del cuidado al ejercicio de derechos", *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 13, N° 24, diciembre.
- _____(2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Pautassi, L. y C. Zibecchi (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil: programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitaria", *serie Políticas Sociales*, N° 159 (LC/L.3198-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Pautassi, L., E. Faur y N. Gherardi (2004), "Legislación laboral en seis países latinoamericanos: avances y omisiones para una mayor equidad", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 56 (LC/L.2140-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Razavi, S. (2007), "The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options", *Gender and Development Programme Paper*, N° 3, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Rico, M. N. (2014), "El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad: hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado", *Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, serie Seminarios y Conferencias, N° 76 (LC/L.3820), Hopenhayn, M. y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad", *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rodríguez, C. (2012), "La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?", *Revista CEPAL*, N° 106 (LC/G.2518-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Rozas, P. y L. Salazar (2015), "Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente", *serie Recursos Naturales e infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Salvador, S. (2011), "Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay", *El desafío de un sistema nacional de cuidado para el Uruguay*, M. N. Rico (coord.), *serie Seminarios y Conferencias*, N° 66 (LC/L.3359), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Segovia, O. (ed.) (2007), *Espacios públicos y construcción social: hacia un ejercicio de ciudadanía*, Santiago, Ediciones SUR [en línea] <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=892> [fecha de consulta: 18 de diciembre de 2016].
- Sojo, A. (2011), "De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina", *serie Seminarios y Conferencias* N° 67, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Tronto, J. C. (1996), "The political concept of care", *Revisión de la Política: Reconstrucciones de Conceptos Tradicionales en la Teoría Política Occidental*, N. Hirschmann y C. Di Stefano (eds.), Boulder, Westview Press, octubre.

Capítulo XV

Hacia ciudades cuidadoras

*María Nieves Rico¹
Olga Segovia²*

La historia del cambio social es en parte capturada por la historia de las concepciones del espacio y el tiempo, y los usos ideológicos derivados de estas concepciones.

Más aún, cada proyecto de transformación de la sociedad debe rasgar la compleja red de las concepciones espaciales y temporales y de sus prácticas (Harvey, 1989).

Introducción

La interrogante que guió la reflexión y los capítulos de este libro, ¿quién cuida en la ciudad?, forma parte del debate que se desea promover sobre la construcción de ciudades con igualdad. Las propuestas de políticas para la autonomía de las mujeres y la garantía de sus derechos económicos y sociales, así como las reformas legislativas y regulatorias necesarias para alcanzar estos objetivos, constituyen instrumentos fundamentales para ello.

En un contexto urbano regional marcado por múltiples desigualdades, construir ciudades inclusivas supone avanzar en la implementación de

¹ Directora de División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Consultora de la CEPAL, Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

políticas públicas capaces de generar cambios en las relaciones de género, en particular en la división sexual del trabajo y en el uso y disfrute de la ciudad. Esto implica considerar la situación de mujeres y hombres, sus distintos intereses, necesidades y demandas, así como los efectos que determinadas acciones de los gobiernos locales puedan tener en el cierre de las brechas o en la reproducción de la desigualdad socioeconómica y la cultura del privilegio en la ciudad.

Desde una perspectiva de igualdad de género, una ciudad inclusiva es un lugar de ejercicio de los derechos de ciudadanía en el que se articulan tanto la producción y el consumo como la reproducción de la vida cotidiana. El trabajo destinado a satisfacer las necesidades de cuidado es esencial en este ámbito. En este sentido, una ciudad inclusiva va más allá de visiones dicotómicas sobre los ámbitos productivo y reproductivo y los espacios público y privado, haciéndose cargo del continuo espacial y social, la densidad de sus fronteras y las articulaciones e intersecciones entre estas esferas.

Las ciudades han estado históricamente vinculadas con las utopías. Sobre la base de distintas topografías y formas urbanas se sustentaron construcciones, imaginarias o reales, donde el espacio entra en juego a la par de una teoría de la práctica y las relaciones sociales. Los utopistas (Moro, Platón, Owen, Fourier, Howard, Garnier, Le Corbusier) —todos hombres porque, como se señaló en capítulo I, el pensamiento urbano y filosófico de las mujeres nos es casi desconocido— partieron de la denuncia de una sociedad y una ciudad agotadas y sin futuro para construir creativa y discursivamente el lugar privilegiado del encuentro social, el tejido que constituya y permita el verdadero “habitar” humano (Rico, 1996). En esta misma línea, compartida por la CEPAL (2016a), ante el agotamiento del actual estilo de desarrollo y los múltiples desafíos de desigualdad y sostenibilidad que enfrentan las ciudades latinoamericanas, en este capítulo se pretende prefigurar, de manera teórica y utópica, una ciudad cuidadora y contribuir a la construcción de un nuevo paradigma que permita reemplazar lo que hay por lo que se podría diseñar.

La ciudad cuidadora es a la vez un actor y un escenario donde todos cuidan, donde el Estado, el mercado, las familias y la comunidad, así como los hombres y las mujeres, comparten la responsabilidad del cuidado en una nueva organización social del cuidado que subvierte los cánones establecidos por el sistema de género y la cultura patriarcal, que sustenta la subordinación de las mujeres dentro de los hogares y en el ámbito público de relación e intercambio. El diseño, la gestión y las políticas de la ciudad cuidadora apuntan a la satisfacción de las necesidades de cuidado de una parte muy significativa de la población y al respeto de los derechos de las personas que cuidan. La ciudad acoge la demanda insatisfecha de cuidados y a sus habitantes mediante una planificación urbana y un ordenamiento

territorial que, junto con políticas de tiempo, les permiten desarrollar su vida de manera armónica, digna y con oportunidades de ejercer su autonomía y libertad en el vínculo con los otros y en la construcción de una identidad compartida. En este sentido, la ciudad cuidadora es parte de un Estado que asume su responsabilidad de garante del derecho al cuidado, fortalece su sistema universal de protección social y busca romper con la organización dual de los cuidados: mercantilizada para aquellos que pueden pagar y privatizada para los que no pueden hacerlo. En esa dualidad, algunas mujeres de esta segunda categoría proporcionan cuidados a cambio de bajos salarios a los hogares de mayores ingresos (Fraser, 2016).

Esta es una nueva ciudad para una nueva época de gran incertidumbre, caracterizada por una evidente crisis de los cuidados (CEPAL, 2009) y de la reproducción social en su sentido más amplio (Fraser, 2016), que forman parte de las condiciones no económicas que también sustentan las crisis económicas y ambientales del capitalismo tardío (Federici, 2013). En la sociedad moderna —de una modernidad líquida en tiempos líquidos, según la descripción de Bauman (2004 y 2007)—, el viejo límite sagrado (sobre todo para los hombres) entre el horario laboral y el tiempo personal ha desaparecido. Se ha pasado a un mundo más precario, en que los derechos sociales se reemplazan por el deber individual de velar por nosotros mismos o por la resolución privada, normada por el patriarcado y el actual sistema de género, de las responsabilidades de la reproducción y el cuidado. En este sentido, se plantea privilegiar lo colectivo frente a lo individual en un espacio urbano de ejercicio de la ciudadanía con los otros.

Los datos sobre la asignación y distribución de tareas entre hombres y mujeres, basados en mediciones del uso del tiempo en la región, permiten plantear la modificación de los horarios de los servicios públicos a nivel local y su adecuación a las necesidades de las mujeres y de cuidado, retomando la propuesta política de las mujeres italianas “Las mujeres cambian los tiempos. Una Ley para humanizar los tiempos del trabajo, los horarios de la ciudad y el ritmo de la vida” (*Sezione Femminile Nazionale del PCI*, 1990, citado en Cardoni, 1993).

Múltiples estudios en América Latina muestran que las mujeres son las principales usuarias de los servicios públicos locales y que, en general, los horarios de atención se definen conforme el supuesto de que estas disponen de tiempo y elasticidad en su uso —basado en el prejuicio de que les sobra el tiempo o “no hacen otra cosa”— para llegar a los lugares de provisión de los servicios y pueden esperar ser atendidas e incluso volver en horas laborales o de cuidado. En este contexto, es importante analizar si las políticas urbanas contribuyen a redistribuir, conciliar o reducir la carga de cuidados que hoy tienen las mujeres y si, por lo tanto, inciden en la disposición libre y autónoma de su tiempo.

La ciudad cuidadora supone un gobierno de proximidad, protege y facilita el acceso a la vivienda y la seguridad de tenencia, pero sobre todo protege a sus ciudadanos del abuso, el acoso y la violencia en las calles, las plazas, el transporte público y los parques. Hasta hoy, en la mayoría de las ciudades se ha dejado en manos de las mujeres su propia seguridad. Garantizar el derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia en el espacio urbano, mediante acciones preventivas y sanciones punitivas inhibitorias de este tipo de conducta, contribuye a su autonomía física y a que las manifestaciones vinculadas al movimiento “Ni una menos”, que en los últimos años han poblado de cuerpos políticos las calles de las grandes ciudades latinoamericanas frente a los feminicidios, se conviertan en manifestaciones festivas del orgullo de ser mujer o de ser feminista (Falcón, 2017).

La vocación económica y productiva de la ciudad cuidadora está abierta a la contribución de las mujeres a las economías locales —como empleadas, empresarias, comerciantes o emprendedoras— y sobre todo promueve su participación en igualdad de condiciones y oportunidades y las hace partícipes de los beneficios del desarrollo y del crecimiento. De manera simultánea, existe un reconocimiento del trabajo no remunerado dentro de los hogares y de carácter voluntario en la comunidad que realizan las mujeres y que es un aporte al bienestar colectivo. Esto debería conducir a la redistribución de esas tareas, para facilitar el acceso de las mujeres a ingresos propios y conciliar sus posibilidades de participar en la reproducción social y en la producción económica.

La ciudad cuidadora tampoco está aislada o encerrada en sí misma, en la satisfacción de las propias necesidades, sino que mantiene alianzas estratégicas multisectoriales y multinivel, así como con otras ciudades, que fortalecen las políticas y retroalimentan los procesos de descentralización adoptados en los países. La ciudad cuidadora es una ciudad que prioriza, con asignación presupuestaria específica y etiquetada e instituciones locales, todas aquellas funciones que contribuyen a lo que las economistas feministas han llamado la sostenibilidad de la vida (Carrasco y Tello, 2013). En esta dirección, mediante la normativa y la gestión urbana, se promueve y potencia la convivencia, acogiendo a residentes, nativos e inmigrantes, y a usuarios permanentes u ocasionales de la ciudad, sin segregar ni estigmatizar, transformando a las poblaciones consideradas vulnerables en poblaciones privilegiadas para la gestión pública y expresándose como el espacio del encuentro y las relaciones entre iguales. El trato que la ciudad otorga a los hombres y las mujeres, las y los jóvenes, las personas mayores o con discapacidad se reflejará también en la percepción de los distintos grupos de la población de la propia ciudad y en su identificación con esta.

En la actualidad, la contradicción entre la ciudad y la naturaleza ya no se refleja en el dominio de esta última sino en el aumento de la

vulnerabilidad de la primera a los efectos del cambio climático y de la presión de los patrones de producción, distribución y consumo que atentan contra su sostenibilidad. La ciudad cuidadora protege el medio ambiente y los recursos naturales, innova y adopta tecnologías para la prevención y mitigación, e incorpora a las personas y a la naturaleza, en su multifacética diversidad y expresión, como desafío propio en el concepto de calidad de vida y de cuidados y en la calidad de los servicios públicos. Así, y extrapolando las ideas de Rubin, es necesario advertir que el padecimiento de la naturaleza en manos de la cultura ha sido una imposición en base al poder, en la que ambas se han conjugado como contradicciones, configurando a la ciudad como “una imposición de fines sociales sobre una parte del mundo natural” (Rubin, 1986). Es necesario develar y transformar esta cuestión, para que la sostenibilidad se abra paso a un nuevo paradigma basado en la concepción de una ciudad cuidadora.

Las formas de habitar son heterogéneas y eso también se expresa en el territorio. Esto pasa a ser redundante en el caso de América Latina, donde se encuentran dos de las ciudades más grandes del mundo, con más de 20 millones de habitantes (São Paulo y Ciudad de México), y otras dos que superan los 10 millones de habitantes cada una (Río de Janeiro y Buenos Aires). Como sostiene Durán (2008, pág. 51), una ciudad contiene muchas ciudades, cada una con su verdad propia, algunas escondidas tras las apariencias más obvias. Por lo tanto, hay variadas formas de aproximación al fenómeno urbano. En este caso, se parte de la ausencia en la toma de decisiones, la demanda de autonomía y el deseo de cambio y se busca un sentido que trascienda los aparentes significados neutrales de las cosas.

La propuesta es que la ciudad del futuro, que empieza hoy, sea una ciudad cuidadora, una ciudad de y para las mujeres, un espacio para su emancipación, donde el derecho a la ciudad no sea una utopía sino una construcción cotidiana. Las políticas públicas para esta ciudad deben ser innovadoras y transformadoras pero se alimentan de un cúmulo de propuestas de políticas que las mujeres y sus organizaciones, los estudios de género en distintos ámbitos (como los que se presentan en este libro) y los Gobiernos de la región han ido sumando en la construcción de la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2016b) y la *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (CEPAL, 2017) y en otros acuerdos intergubernamentales globales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. A continuación, frente a la interrogante qué ciudad-sociedad queremos, se presentan propuestas para políticas en dos ámbitos cruciales, la planificación urbana y el cuidado de personas dependientes, con un enfoque explícito de igualdad de género y derechos de las mujeres.

A. Transformaciones urbanas para la vida cotidiana

La perspectiva de igualdad de género para la ciudad no se expresa en la generación de propuestas y beneficios solo para las mujeres, sino para la sociedad en su conjunto. Avanzar en esta línea invita a una reflexión conceptual, política y propositiva sobre nuevas formas de planificar y diseñar el ambiente urbano para la construcción de una ciudad en la cual se ejerzan los derechos de toda la ciudadanía.

Al disponer la forma y la distribución del suelo e incidir en el uso y las formas de apropiación del espacio que habitamos, la planificación de las ciudades establece relaciones y condiciona oportunidades, que —como se ha destacado— son diferentes para hombres y mujeres. Ante esa evidencia, una ciudad inclusiva y cuidadora es esencial para lograr un desarrollo sostenible. Solo así puede hacerse eco de la creciente transformación en las relaciones de género y responder al cambio en las funciones atribuidas en forma tradicional a hombres y mujeres. Hoy en día, la incorporación de las mujeres a la vida social y política y su mayor participación en la fuerza de trabajo representan nuevos retos para las políticas públicas, en las que se debe reconocer que las mujeres continúan siendo las responsables casi exclusivas del ámbito doméstico y que dicha responsabilidad les genera una sobrecarga de trabajo y limita su autonomía.

No obstante tales cambios, en el diseño de las ciudades aún está presente en gran medida la división sexual del trabajo. Se tenga o no conciencia de ello, esa separación se refleja en espacios diferenciados según las funciones asignadas al ámbito público y al ámbito privado, como si el trabajo productivo y el trabajo reproductivo se situaran en espacios autónomos y ocurrieran en tiempos distintos. A raíz de esta conformación, la planificación actual de las ciudades localiza en zonas diferentes las principales funciones de residir y trabajar, incrementando así la complejidad, el costo y el tiempo necesario para recorrer las distancias entre uno y otro lugar.

Ante esta realidad, que conlleva la restricción de la autonomía de las mujeres, es preciso transformar el modo en que habitamos el espacio y usamos el tiempo en la ciudad.

Así como el urbanismo no es neutro desde el punto de vista de una categoría clásica en la formulación y evaluación de las políticas públicas como el estrato socioeconómico o nivel de ingreso, tampoco lo es desde el punto de vista del género. Como se mencionó en el capítulo I, los efectos negativos de una mala planificación se multiplican cuando se cruzan ambas categorías, porque las mujeres de menores niveles de ingreso sufren una doble discriminación, en razón de su estrato socioeconómico y de su sexo. Es así que —volviendo a una idea matriz— si la organización del territorio urbano, la localización de las actividades en la ciudad y su grado de proximidad con

respecto a la vivienda tienen una estrecha relación con el uso del tiempo, entonces el desarrollo urbano facilita o limita las posibilidades de acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece a mujeres y hombres.

En este contexto, ¿cómo se puede avanzar hacia una planificación urbana con igualdad de género?

Es posible avanzar apoyados en nuevos enfoques en que el urbanismo se proponga garantizar las necesidades de la diversidad de sus habitantes y acoja la multiplicidad de sus aspiraciones, un urbanismo cuyas políticas y modelos de gestión respondan a los desafíos de sociedades en creciente transformación demográfica, socioeconómica, social y tecnológica, como las nuestras. Para ello, la planificación debe priorizar el sostenimiento de la vida frente a la sobrevaloración del trabajo productivo y la superioridad de la rentabilidad económica. El avance también se basa en el diseño de políticas que incidan en una transformación urbana que reconozca las responsabilidades del trabajo reproductivo y valore la vida cotidiana, visibilizando y acogiendo el desarrollo de las labores de cuidado y los intereses de las personas dependientes.

Se trata, por tanto, de concebir ciudades y espacios cuya organización y diseño expresen material y funcionalmente, y también en términos simbólicos, una sociedad que incluye a la diversidad de sus habitantes, responde a las demandas de igualdad de género y ofrece posibilidades de integrar (y no segregar) actividades y encuentros en el espacio urbano.

Para promover una planificación urbana flexible y coherente con los nuevos modelos y proyectos sociales y familiares, que facilite la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en la vida urbana, se debe superar la visión de la ciudad como un lugar ajeno a la experiencia vital de las personas que tienen que conjugar en la vida diaria las múltiples actividades necesarias para el mantenimiento de la vida y el cuidado de otras personas.

El urbanismo no se agota en las formas de la ciudad, sino que influye directamente en el acceso de las personas a los lugares de empleo, equipamientos y servicios, en la calidad de su utilización y en la movilidad y el tiempo para acceder a ellos.

Como se ha destacado, contribuir a la igualdad de género supone dar respuesta a las necesidades de la vida cotidiana. Esto implica incorporar en los procesos de toma de decisiones las necesidades de mujeres y hombres con respecto a la localización y la calidad de los servicios y la infraestructura de la ciudad e incluye la identificación de los factores favorables al uso de los espacios públicos y a la circulación en ellos (CEPAL, 2016a). Es así como la disponibilidad y la calidad del transporte, la conformación del espacio público, las condiciones de seguridad para transitar y acceder a los servicios urbanos y al trabajo o al estudio son factores clave en la vida de las mujeres y, por tanto, en las posibilidades de ampliar su autonomía de manera integral (Segovia, 2016).

La provisión de equipamientos y servicios públicos para las tareas domésticas y de cuidado y de infraestructura que facilite la inserción de las mujeres en el mundo laboral incide en la autonomía económica de las mujeres y extiende sus posibilidades de uso de los espacios públicos de la ciudad. Con ello, amplía sus oportunidades de encuentro y convivencia con otros y de participación en la vida urbana, eliminando las barreras que restringen su presencia al espacio privado.

En un contexto regional en el que la violencia y la inseguridad afectan a mujeres y hombres de manera diferenciada, las medidas para fortalecer la convivencia en la ciudad presuponen el reconocimiento de una tensión que subyace en el debate actual: la contradicción entre la preservación y el fortalecimiento del tejido social en la ciudad, por una parte, y la tendencia a la “privatización” de la vida social, por otra. Esta contradicción es particularmente relevante en la vida de las mujeres y, por ende, en la construcción de modos de vida que contribuyan, en definitiva, a ampliar los límites de su autonomía. El urbanismo puede contribuir a reforzar dinámicas sociales integradoras mediante una arquitectura con múltiples usos que refuerce la vida colectiva y favorezca la convivencia en la diversidad. Pero ello supone, ineludiblemente, construir lugares, territorios y relaciones de más inclusión y de más igualdad y, por tanto, de mayor seguridad (Segovia, 2009).

La perspectiva de género permite incorporar factores clave a los análisis y las políticas urbanas. Posibilita, por ejemplo, una concepción de la planificación centrada en la mejora cualitativa y localizada en el territorio donde se desarrolla la vida cotidiana de hombres y mujeres. La experiencia indica que la dotación de equipamientos a distintas escalas —a nivel del territorio del municipio y del barrio— es vital para el desarrollo de las actividades de la vida diaria y la ampliación de oportunidades para las mujeres.

La integración del enfoque de género en la planificación territorial implica considerar en todo momento la situación inicial de mujeres y hombres, sus distintos intereses y necesidades y los efectos que determinadas acciones puedan tener en la situación desigual en que se encuentran. Esto incluye la ejecución de acciones orientadas a la transformación de las desigualdades estructurales del sistema de género predominante, que atiendan las necesidades de corto plazo de las mujeres con miras al reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos, capacidades y valoración social y personal.

Este enfoque de igualdad de género, de carácter conceptual y programático, conduce a plantear nuevos modelos de intervención en las ciudades, que incluyan la experiencia de las mujeres y sus organizaciones, así como —desde una mirada interseccional— las diferencias que presentan en función de su edad, pertenencia racial y étnica e inserción en la estructura socioeconómica,

entre otras condiciones que también se expresan en el uso y el control del espacio urbano y la infraestructura física, los itinerarios y la apropiación, los miedos y las segregaciones. Reconocer el derecho de las mujeres a la ciudad supone además fortalecer su papel como agentes activos en la producción y el mejoramiento del hábitat, visibilizar su papel de constructoras de la ciudad y, por lo tanto, asegurar su participación en los procesos de adopción de decisiones mediante acciones positivas que fortalezcan su liderazgo y sustenten el camino hacia democracias locales paritarias.

Es necesario pensar en una ciudad donde los flujos de circulación y una movilidad sostenible favorezcan los recorridos de hombres y mujeres de un lugar a otro: de la casa al estudio, al trabajo, a los lugares de recreación y cultura. La proximidad de los servicios y un sistema de transporte público seguro y eficiente (que evite la dependencia del vehículo privado) pueden facilitar el traslado en la ciudad y hacer más flexibles y porosas las fronteras entre los ámbitos público y privado.

El acceso en igualdad de condiciones a los bienes urbanos por parte de mujeres y hombres permite superar las inequidades y limitaciones que enfrentan las mujeres en el acceso a los servicios y espacios públicos, a la vivienda, al empleo y a la movilidad —entre otros— y constituye una forma de redistribución del uso del suelo urbano, que es un bien escaso.

Desde esta perspectiva, es importante visibilizar las necesidades de las mujeres, fomentando su participación en la toma de decisiones para recoger su punto de vista sobre ciudades que respondan a sus necesidades concretas. En este sentido, la planificación debe responder a las realidades particulares de los territorios donde se pone en práctica.

Los gobiernos de las ciudades tienen la oportunidad de promover cambios significativos en las formas de hacer política en el ámbito local, pues sus territorios de incidencia representan un espacio privilegiado para recoger las demandas ciudadanas, incorporarlas en sus planes de desarrollo y formular políticas que propicien la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Ello requiere, sin embargo, disponer de información sobre las desigualdades existentes entre mujeres y hombres. Además de establecer la situación en que ambos se encuentran, esa información servirá de base para formular objetivos, estrategias y acciones para mejorarla.

Así, el espacio local es el lugar más próximo donde se hace posible valorizar las potencialidades e identidades territoriales. Puede ser, entonces, el soporte para una estrategia eficaz de gestión destinada a abordar y dar respuesta a las demandas relacionadas con las diferencias y las desigualdades entre mujeres y hombres y entre las mismas mujeres. Sin embargo, este propósito es todavía una tarea pendiente en la región. Es necesario formular propuestas e instrumentos acordes con los desafíos actuales, que aborden

la planificación con una perspectiva de género e incorporen la experiencia y el conocimiento acumulados en la materia por parte de organismos internacionales, instancias académicas y organizaciones de mujeres a lo largo de las últimas décadas.

B. El cuidado en la gestión de la ciudad

Las transformaciones demográficas, socioculturales y económicas que tienen lugar en las ciudades y que afectan de forma directa las necesidades de cuidado requieren el diseño, con un enfoque de igualdad de género, de políticas orientadas a socializar y democratizar la responsabilidad frente a los cuidados. Tales políticas deben modificar las tendencias actuales y promover el reconocimiento social de la centralidad del cuidado en la vida colectiva.

La concepción del cuidado como bien público y como problema de la esfera pública supone un cambio sustancial en su gestión, hasta ahora definida como responsabilidad de las familias y, dentro de ellas, de las mujeres. Este cambio “cuestiona las bases institucionales que definen quién debe asumir los costos de la reproducción social y cómo se distribuye la carga de cuidado en las sociedades. Esto tiene al menos dos consecuencias. Por una parte, demanda un nuevo pacto en el cual figure explícitamente el rol garante del Estado en resguardar el derecho al cuidado. Por otra parte, requiere consolidar plenamente una cultura de corresponsabilidad del cuidado entre mujeres y hombres” (Rico y Robles, 2016, pág. 12). En este contexto, es fundamental que el debate sobre el cuidado no se limite a los servicios de cuidado o a la entidad en la que recaerá su rectoría.

Ante una organización desigual e injusta de los cuidados, se necesita una respuesta social y política decisiva, no solo para garantizar el derecho de toda persona a ser cuidada, sino también para defender los derechos de las personas que cuidan. Como se ha destacado en diversos capítulos de este libro, se trata de avanzar en políticas públicas que, además de dar respuesta a una necesidad vital, contribuyan a modificar la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado.

El progreso en el diseño y la implementación de políticas de cuidado con enfoque de género en las ciudades supone considerar una gestión urbana integrada, descentralizada, participativa y, sobre todo, específica para las necesidades y realidades locales. Esta debe promover procesos de descentralización y transversalización de género, que incorporen la articulación entre los diversos organismos y servicios vinculados al cuidado en sus diversos niveles.

Al respecto, como se expone en los textos referidos a experiencias en ciudades de la región, es importante que la transversalización de una perspectiva de género incluya y esté apoyada por instancias de alto nivel en la jerarquía institucional de los gobiernos de la ciudad. Solo así se podrán

impulsar procesos de cambio y de incidencia en la cultura institucional, que establezcan estrategias y políticas con perspectiva de género.

Para responder efectivamente a la creciente demanda de cuidado y redistribuir la carga de trabajo no remunerado es imprescindible avanzar en procesos de descentralización que refuercen la institucionalidad de las ciudades y establezcan mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno en estas materias. La descentralización de las decisiones de los gobiernos locales puede ayudar a incrementar la autonomía económica de las mujeres, al orientar las políticas públicas a contextos particulares y contribuir al ejercicio de los derechos de las mujeres en su vida cotidiana y en su vida laboral.

La gestión de servicios de cuidado en la ciudad no consiste solamente en administrar la oferta en función de las necesidades y demandas, sino también en promover el cambio hacia una nueva organización social y económica de la reproducción y la sostenibilidad humana. Según la evidencia recogida en los estudios que se presentan en este libro, un sistema de cuidado adecuado a las demandas de las ciudades de la región supone la ampliación y el mejoramiento de los servicios de cuidado existentes, considerando de manera prioritaria su ubicación más adecuada a la demanda y las necesidades en el territorio. Por otra parte, es esencial introducir y crear nuevas ofertas. Es factible pensar en un puente de apoyo entre cuidadores y trabajadores, fomentando la posibilidad del cuidado compartido de las personas dependientes en sectores de la ciudad. Las cooperativas de cuidado y la provisión de lugares que facilitan el intercambio de tiempo entre personas cuidadoras son algunos ejemplos de iniciativas que pueden ser gestionadas por los gobiernos locales, junto con organizaciones de la comunidad.

El análisis y la elaboración de propuestas para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en las ciudades y reducir las brechas de género requieren el aumento de la cantidad y la calidad de la información disponible. Los indicadores de género desempeñan un papel relevante en esta tarea, pues permiten dar seguimiento y evaluar los efectos de la planificación y las intervenciones urbanas. Pero eso no basta. También es necesario formular preguntas que conduzcan a nuevas propuestas de políticas de cuidado, que favorezcan la autonomía de las mujeres.

Como se ha sostenido, construir una ciudad inclusiva y cuidadora implica avanzar hacia profundas transformaciones económicas, sociales y culturales e imaginar nuevas formas en las relaciones de género, de manera que mujeres y hombres puedan usar y disfrutar del tiempo y del espacio de la ciudad en condiciones de igualdad y en el pleno ejercicio de sus derechos. Esta es una ciudad no neutral y profundamente política, que basa su devenir en la convicción de que transformar el espacio y el tiempo es transformar la realidad.

Bibliografía

- Bauman, Z. (2007), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Ciudad de México, Ensayo Tusquets Editores [en línea] <https://catedratesv.files.wordpress.com/2016/07/bauman-zygmunt-tiempos-liquidos.pdf>.
- _____(2004), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Cardoni, E. (1993), *Las mujeres cambian los tiempos*, Cuadernos de Relaciones Laborales, Madrid, Editorial Computense.
- Carrasco, C. y E. Tello (2013), “Apuntes para una vida sostenible”, *Tejiendo alianzas para una vida sostenible: consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, Barcelona, Marcha Mundial de las Mujeres/Xarxa de Consum Solidari.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- _____(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____(2016b), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- _____(2009), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- Durán, M.A. (2008), *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*, Santiago, Ediciones SUR.
- Falcón, L. (2017), *¿Qué hemos hecho mal?* [en línea] <http://blogs.publico.es/lidia-falcon/2017/07/05/que-hemos-hecho-mal/> [fecha de consulta 16 de julio].
- Federici, S. (2013), *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- Fraser, N. (2016), “Las contradicciones del capital y los cuidados”, *New Left Review*, N° 100, septiembre–octubre.
- Harvey, D. (1989), *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publisher.
- Rico, M. (1996) “Asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: una mirada desde la perspectiva de género y desarrollo”, *Asentamientos humanos, pobreza y género: América Latina hacia Hábitat II*, E. Ducci, V. Fernández y M. Saborido (comps.), Santiago, Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)/Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)/Programa de Gestión Urbana (PGU).
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2009), “Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público”, *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, A. Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR.
- Rubin, G. (1986), “El tráfico de mujeres”, *Nueva Antropología*, vol. III, N° 30, Ciudad de México.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes periódicos / *Annual reports*

También disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016, 236 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016, 232 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2016, 170 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016, 164 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2016 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2016, 132 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2016, 132 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2016, 124 p.
- Panorama Social de América Latina 2015, 226 p.
Social Panorama of Latin America 2015, 222 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016, 174 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2015, 170 p.

Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible, 2017, 115 p.
Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2017: Mobilizing resources to finance sustainable development, 2017, 108 p.
- *ECLAC Thinking. Selected Texts (1948-1998), 2016, 520 p.*
- La matriz de la desigualdad en América Latina, 2016, 96 p.
The social inequality matrix in Latin America, 2016, 94 p.
- Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible, 2016, 184 p.
Equality and women's autonomy in the sustainable development agenda, 2016, 168 p.
Autonomia das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável. Síntese, 2016, 106 p.
- La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el gran impulso ambiental, 2016, 112 p.
The European Union and Latin America and the Caribbean vis-à-vis the 2030 Agenda for Sustainable Development: The environmental big push, 2016, 112 p.
- Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, 2016, 176 p.
Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development, 2016, 174 p.
Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável, 2016, 176 p.
- 40 años de agenda regional de género, 2016, 130 p.
40 years of the regional gender agenda, 2016, 128 p.
- La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción, 2016, 100 p.
The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet, 2016, 100 p.

Libros de la CEPAL / *ECLAC books*

- 144 Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (eds.), 2017, 466 p.
- 143 Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo, Ana Sojo, 2017, 246 p.
- 142 Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), 2017, 446 p.
- 141 Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, Jürgen Weller (ed.), 2016, 274 p.
- 140 Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia, Alberto Isgut, Jürgen Weller (eds.), 2016, 428 p.
- 139 Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, Hugo Altomonte, Ricardo J. Sánchez, 2016, 256 p.
- 138 Estructura productiva y política macroeconómica: enfoques heterodoxos desde América Latina, Alicia Bárcena, Antonio Prado, Martín Abeles (eds.), 2015, 282 p.

Páginas Selectas de la CEPAL / *ECLAC Select Pages*

- Planificación y prospectiva para la construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2013-2016, Jorge Máttar y Mauricio Cuervo (comps.), 2016, 222 p.
- Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016, Ricardo Infante (comp.), 2016, 294 p.
- Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2010-2014, Osvaldo Rosales (comp.), 2015, 326 p.
- El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2012-2014, Carlos de Miguel, Marcia Tavares (comps.), 2015, 148 p.

Copublicaciones / *Co-publications*

- El imperativo de la igualdad, Alicia Bárcena, Antonio Prado, CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2016, 244 p.
- Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2015, 286 p.
- Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.

Coediciones / *Co-editions*

- Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, Competencias y Emprendimiento, 2016, 338 p.
Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship, 2016, 314 p.
- Desarrollo e integración en América Latina, 2016, 314 p.
- Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay, 2016, 174 p.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016, CEPAL/FAO/IICA, 2015, 212 p.

Documentos de Proyectos / Project Documents

- La transversalización del enfoque de género en las políticas públicas frente al cambio climático en América Latina, Marina Casas Varez, 2017, 101 p.
- Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015, Joseluis Samaniego y Heloísa Schneider, 2017, 76 p.
- El cambio tecnológico y el nuevo contexto del empleo: tendencias generales y en América Latina, Sebastian Krull, 2016, 48 p.
- Cambio climático, políticas públicas y demanda de energía y gasolinas en América Latina: un meta-análisis, Luis Miguel Galindo, Joseluis Samaniego, Jimmy Ferrer, José Eduardo Alatorre, Orlando Reyes, 2016, 68 p.
- Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016, 2016, 46 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 44 Las cuentas de los hogares y el bienestar en América Latina. Más allá del PIB, 2016.
- 43 Estadísticas económicas de América Latina y el Caribe: Aspectos metodológicos y resultados del cambio de año base de 2005 a 2010

Series de la CEPAL / ECLAC Series

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / *Studies and Perspectives* (The Caribbean, Washington, D.C.) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Medio Ambiente y Desarrollo / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Seminarios y Conferencias.

Manuales de la CEPAL

- 5 Estimación de las erogaciones sociales a partir del sistema de cuentas nacionales: una propuesta para las funciones de educación, salud y protección social, María Paz Colinao, Federico Dorin, Rodrigo Martínez y Varinia Tromben, 2016, 63 p.
- 4 Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género, 2016, 84 p.
- 3 Manual de formación regional para la implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, María Cristina Benavente R., Marcela Donadio, Pamela Villalobos, 2016, 126 p.
- 2 Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios, Estefani Rondón Toro, Marcel Szantó Narea, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras, Alejandro Gálvez, 2016, 212 p.

Revista CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Observatorio demográfico / *Demographic Observatory*

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Desde 2013 el *Observatorio* aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población. La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population. Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
*ECLAC publications are available at:***

www.cepal.org/publicaciones

**También se pueden adquirir a través de:
*They can also be ordered through:***

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org

Pedidos / *Orders:* order@un.org

¿Quién cuida en la ciudad?

Aportes para políticas urbanas de igualdad

MARÍA NIEVES RICO
OLGA SEGOVIA

Editors

Desarrollo Social

Ante los actuales desafíos que enfrenta América Latina, los instrumentos acordados en el marco de las Naciones Unidas ofrecen una base importante

para la implementación de políticas públicas innovadoras. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconocen la igualdad de género y la autonomía de las mujeres como factores fundamentales para avanzar hacia el desarrollo sostenible. De conformidad con la Nueva Agenda Urbana, se debe garantizar a las mujeres la igualdad de derechos en todas las dimensiones que afectan a las ciudades.

Con este libro se procura indagar sobre quiénes cuidan en la ciudad y cómo esta puede planificarse y gestionarse para responder a las necesidades de las mujeres, a quienes tradicionalmente se han asignado las tareas de cuidado, de manera que puedan ejercer sus derechos y ampliar su autonomía económica. El objetivo, a partir de estudios sobre distintas ciudades latinoamericanas, es ampliar el debate y hacer aportes que contribuyan a que mujeres y hombres usen y disfruten del espacio y del tiempo en la ciudad en condiciones de igualdad. En el libro se plantea avanzar hacia una ciudad cuidadora, que propicie que las mujeres superen las barreras de inclusión que las afectan y se apropien del derecho a la ciudad.

LIBROS

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-121970-8



9 789211 219708