

Bases presupuestarias para un Sistema Nacional de Cuidados en México

Un análisis desde la justicia fiscal feminista

Mashelli Contreras Hernández

Investigadora independiente, México
mashellicontreras@gmail.com

Fecha de recepción: 2/10/2025
Fecha de aceptación: 27/11/2025

Resumen

Este artículo analiza el financiamiento del Sistema Nacional de Cuidados (SNC) en México a partir del Anexo Transversal (AT) 31 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2026, desde una perspectiva de justicia fiscal feminista. Con un enfoque cuantitativo, se identificaron y clasificaron las políticas de cuidado y sus poblaciones objetivo, evaluando su contribución al SNC. El estudio evidencia avances, oportunidades y vacíos conceptuales y metodológicos en la integración y distribución presupuestaria del AT 31, lo que limita la coherencia de las políticas. Se propone una estrategia para mejorar la asignación de recursos públicos, reducir las desigualdades de género y garantizar el derecho al cuidado como base del bienestar social.

Tramas
y Redes
Dic. 2025
Nº9
ISSN
2796-9096

Palabras clave

1| políticas de cuidado 2| sistemas de cuidado 3| perspectiva de género 4| justicia fiscal feminista 5| análisis presupuestario

Cita sugerida

Contreras Hernández, Mashelli (2025). Bases presupuestarias para un Sistema Nacional de Cuidados en México. Un análisis desde la justicia fiscal feminista. *Tramas y Redes*, (9), 105-125, 90ai. 10.54871/cl4c90ai



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

Bases orçamentárias para um Sistema Nacional de Cuidados no México. Uma análise a partir da justiça fiscal feminista

Resumo

Este artigo analisa o financiamento do Sistema Nacional de Cuidados (SNC) no México a partir do Anexo Transversal (AT) 31 do Projeto de Lei de Despesas da Federação (PPEF) 2026, sob uma perspectiva de justiça fiscal feminista. Com enfoque quantitativo, foram identificadas e classificadas as políticas de cuidado e suas populações-alvo, avaliando sua contribuição ao SNC. O estudo evidencia avanços, oportunidades e lacunas conceituais e metodológicas na integração e distribuição orçamentária do AT 31, limitando a coerência das políticas. Propõe-se uma estratégia para melhorar a alocação de recursos públicos, reduzir desigualdades de gênero e garantir o direito ao cuidado como base do bem-estar social.

Palavras-chave

1| políticas de cuidado 2| sistemas de cuidado 3| perspectiva de gênero 4| justiça fiscal feminista 5| análise orçamentária

Budgetary foundations for the National Care System in Mexico. An analysis from a feminist fiscal justice perspective

Abstract

This article analyzes the financing of Mexico's National Care System (SNC) based on Transversal Annex 31 (AT) of the 2026 Federal Budget Proposal (PPEF), from a feminist fiscal justice perspective. Using a quantitative approach, care policies and their target populations were identified and classified, assessing their contribution to the SNC. The study highlights advances, opportunities, as well as conceptual and methodological gaps in the integration and budget allocation of Annex 31, limiting policy coherence. This article offers a practical proposal to improve the allocation of public resources for care, aiming to reduce gender inequalities and ensure the right to care as a foundation for social well-being.

Keywords

1| care policies 2| care systems 3| gender perspective 4| feminist fiscal justice 5| budgetary analysis

Introducción

La creación de un Sistema de Cuidados en México se ha vuelto central en el debate sobre justicia social y de género. Las desigualdades estructurales reflejan la carga desproporcionada de trabajo de cuidados no remunerado que recae sobre las mujeres y sostiene parte de la economía nacional. Esto evidencia la urgencia de políticas que reconozcan el trabajo de cuidados y garanticen derechos a quienes cuidan. En los primeros meses de la nueva administración, la presidenta anunció la estrategia “República de y para las Mujeres”, integrada por acciones, programas y reformas constitucionales. Uno de sus ejes centrales es la creación del SNC.

A un año del anuncio presidencial y en el marco del reconocimiento del cuidado como derecho humano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Secretaría de las Mujeres (SEMujeres), en su calidad de entidad coordinadora, presentó el Anexo Transversal (AT) 31 “Consolidación de una Sociedad de Cuidados” dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2026. Esta iniciativa, impulsada por instrucción de la presidenta Claudia Sheinbaum, busca cuantificar los recursos que el gobierno federal destina en materia de cuidados, para reorientarlos progresivamente hacia la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC). El AT 31 podría constituir un primer paso institucional hacia su diseño e implementación. En este sentido, resulta fundamental realizar un análisis con sustento teórico en políticas de cuidado, que sea sensible a las condiciones y desafíos del contexto mexicano.

Este artículo incorpora nociones teóricas contemporáneas sobre el cuidado, las políticas y los sistemas del cuidado, en diálogo con estudios latinoamericanos que integran la perspectiva de género en sus propuestas. Primero se abordan las nociones teóricas y empíricas que permiten comprender la problemática del financiamiento del SNC en México. Luego se presentan la fundamentación y los objetivos del artículo, seguidos por la metodología empleada para analizar el AT 31. En el penúltimo apartado se exponen los resultados, incluyendo la identificación de políticas de cuidado y una discusión crítica de los hallazgos. Finalmente, se ofrecen conclusiones que subrayan la necesidad de una reforma fiscal con perspectiva feminista y de análisis presupuestarios desde esta óptica.

Nociones teóricas y empíricas de partida

La noción de cuidados está en construcción y debate, no solo por su abordaje desde diversos campos disciplinares, sino porque responde a necesidades regionales, epistemológicas, afectivas y prácticas (Thomas, 1993; Fisher y Tronto, 1990; Daly y Lewis, 2000; Molinier, 2018, entre otras).

Este trabajo coincide con la noción de cuidados propuesta por Karina Batthyány (2004), útil para el análisis de políticas de cuidado en Latinoamérica, pues se centra en las relaciones que las personas cuidadoras establecen con “un niño, niña o una persona dependiente en el desarrollo y bienestar de su vida cotidiana” y reconoce categorías con implicaciones en política pública: psicológicas, económicas, estadísticas, sociológicas y legislativas. El cuidado implica un “costo económico y de cuidado psicológico que implica un vínculo afectivo, emotivo y sentimental” y “puede ser realizado de manera honoraria o benéfica por parientes, en el contexto familiar, o puede ser realizado de manera remunerada en el marco o no de la familia” (Batthyány, 2004 citado en Batthyány, 2015, p. 10).

Un Sistema de Cuidados se define como un conjunto de políticas orientadas a reorganizar la provisión de cuidados desde un enfoque de derechos humanos, género, interseccionalidad e interculturalidad. Este sistema debe fundamentarse en la corresponsabilidad social entre Estado, familias, sector privado y sociedad civil. Además de poseer un modelo de gobernanza interinstitucional, implicando gestión intersectorial. Sus componentes incluyen servicios, regulaciones, formación y comunicación, fomentando un cambio cultural hacia una organización social del cuidado más justa. Su meta es garantizar el derecho al cuidado y su redistribución (ONU Mujeres y CEPAL, 2021).

El reconocimiento del cuidado como derecho humano es insoslayable, pues “rompe con la naturalización del papel de cuidadoras de las mujeres para situarlo en la condición de persona” (Pautassi, 2023, p. 4) y establece responsabilidades estatales para garantizar su universalidad. En este marco, el financiamiento debe provenir en gran parte del presupuesto público, ya que “no existe un Estado de Derecho si no existen los recursos para hacer cumplir los derechos” (GENDERS et al., 2023, p. 18).

Tras años de exigencia pública, la Corte IDH reconoció en su Opinión Consultiva N.º 31 que “el cuidado constituye una necesidad básica, ineludible y universal, de la cual depende tanto la existencia de la vida humana como el funcionamiento de la vida en sociedad” (Corte IDH, 2025, párr. 48), posicionándolo como un derecho fundamental que atraviesa múltiples dimensiones de la vida individual y colectiva.

El derecho al cuidado tiene tres dimensiones: ser cuidado, cuidar y autocuidarse, y afirma que “toda persona debe contar con tiempo, espacios y recursos que le permitan garantizar su bienestar integral y desarrollar su proyecto de vida libremente” (Corte IDH, 2025, párr. 113). Esta formulación visibiliza las condiciones básicas para su ejercicio y su vínculo con otros derechos fundamentales como la salud, la educación y la seguridad social. No obstante, el cuidado no se agota en ninguno de

ellos. “El reconocimiento del derecho al cuidado presupone su autonomía normativa y funcional, en tanto protege un conjunto específico de condiciones materiales y relacionales que resultan esenciales para el bienestar y la dignidad humana” (Corte IDH, 2025, párr. 114), lo que exige su incorporación como componente transversal en los programas y políticas.

El Estado debe reconocer que el cuidado no solo reduce las vulnerabilidades de quienes reciben cuidado, sino que también expone a quienes cuidan, principalmente mujeres, a condiciones de vulnerabilidad y desigualdad social y de género. “El cuidado, al constituirse en un derecho y al ser determinante de riesgos y vulnerabilidades que se traducen en desigualdades, se convierte también en un objetivo de la protección social” (Serafini, 2023, p. 95), siendo esencial para aliviar la carga sobre las cuidadoras y reducir la vulnerabilidad de las personas cuidadas sobre todo en contextos marcados por la precarización, la informalidad y la exclusión.

En México, el derecho al cuidado fue elevado a rango constitucional mediante la reforma de los artículos 4º y 73º, reconociendo el derecho de toda persona a un cuidado digno a lo largo de su vida y a ejercer la actividad de cuidar, bajo el principio de corresponsabilidad entre Estado, familias, comunidad, mercado y sociedad. Para garantizar este derecho se establece la creación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC), concebido como una política pública integral que articula sectores y niveles de gobierno, funcionando como un eje transversal de inclusión, igualdad de género y derechos humanos. El sistema se basa en la universalidad, la solidaridad, la autonomía de las personas cuidadas y la redistribución del trabajo de cuidados (Estado mexicano, 2023).

La expansión de derechos en Latinoamérica enfrenta limitaciones presupuestarias, por lo que la universalidad del derecho al cuidado se busca mediante la progresividad. Esto implica una implementación gradual del Sistema, ampliando paulatinamente la cobertura hasta su universalidad. Los criterios clave para definir esta progresividad son “la edad de la población a atender, la condición de dependencia, el nivel socioeconómico o capacidad de pago y los criterios geográficos” (ONU Mujeres, 2022a).

En México, las poblaciones sujetas a las políticas de cuidado reconocidas legalmente son: las infancias, juventudes, vejeces, personas con discapacidad, enfermedades terminales, condiciones de salud mental, consumo problemático de sustancias y personas privadas de la libertad (Estado mexicano, 2023, párr. 27). A ellas se suman quienes cuidan, tanto de manera remunerada —como las trabajadoras del hogar protegidas por la ley (Ley Federal del Trabajo, 2023, art. 331)— como no remunerada, generalmente en el ámbito familiar. Las políticas previstas abarcan

permisos laborales de maternidad, paternidad, licencias por adopción, periodos de lactancia, seguro social para trabajadoras del hogar, y medidas para prevenir discriminación y proteger el empleo de las personas cuidadoras (Estado mexicano, 2023).

Aunque legislativamente el SNC apunta a tener un amplio alcance en términos de poblaciones prioritarias y políticas a implementar, al encontrarse aún en diseño resulta crucial definir su financiamiento que podría solventarse desde una reforma fiscal progresiva. Las políticas fiscales “pueden ser progresivas o regresivas, es decir, pueden ayudar a reducir desigualdades socioeconómicas, a sostenerlas o, incluso, a profundizarlas” (GENDERS et al., 2023, p. 17), tanto en la recaudación como en el gasto público.

Una reforma fiscal progresiva requiere una presupuestación que reconozca las desigualdades estructurales vividas de forma diferenciada. Por ello, es urgente incorporar una presupuestación con perspectiva de género, herramienta que permite evaluar el impacto diferenciado del gasto entre mujeres y hombres, sin implicar necesariamente un aumento del gasto público, sino un uso más efectivo de los recursos para mejorar la calidad del presupuesto y promover la igualdad social (INMUJERES y ONU Mujeres, 2014).

Desde el año 2000, México inició el monitoreo del presupuesto federal con base en los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing (INTERSECTA, 2023). En 2008 se creó el Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género, formalizado en 2012 como el AT 13, “Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”. Este no constituye un fondo adicional, sino un instrumento para identificar los recursos destinados a programas con enfoque de género (INTERSECTA, 2023).

A pesar de su evolución, el AT 13 ha sido criticado por su falta de claridad metodológica y criterios específicos para integrar el enfoque de género. La Auditoría Superior de la Federación ha señalado la desconexión entre presupuesto y política de igualdad, la escasa coordinación interinstitucional y la ausencia de una clasificación detallada del gasto que permita evaluar su impacto (INTERSECTA, 2023).

El PPEF 2026 incluye una “Metodología para la Integración de los Anexos Transversales”, en respuesta a una demanda sostenida por casi una década por parte de organizaciones de la sociedad civil (Fundar, 2025, p. 17). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2025) reconoce que persisten retos en articulación institucional, medición de resultados e integración del enfoque transversal en todo el ciclo presupuestario, debido a la falta de criterios metodológicos detallados. Por ello, propone una metodología para “vincular la planeación con la

programación y la presupuestación” (SHCP, 2025, p. 2), buscando coherencia entre recursos y resultados esperados.

No obstante, la metodología evidencia nuevamente la falta de robustez en el diseño de los AT. Aunque los entes coordinadores pueden establecer objetivos, estrategias y criterios de elegibilidad, estos tienen carácter indicativo más no obligatorio. La ausencia de un mandato normativo vinculante convierte las directrices en recomendaciones sujetas a interpretación, lo que limita la pertinencia de los programas seleccionados y reduce la capacidad de integrar enfoques transversales de forma consistente en todo el ciclo presupuestario (Fundar, 2025). En el caso del AT 31, no se conocen los criterios utilizados para seleccionar los programas presupuestarios.

Además, la metodología carece de mecanismos sólidos de seguimiento y evaluación. Aunque se establecen criterios de contribución para orientar a las Unidades Responsables, estos no están respaldados por un marco técnico claro que permita demostrar cómo las acciones etiquetadas inciden en la transformación del problema público. Esto debilita el potencial de los AT para reducir desigualdades y genera riesgos como la incorporación de contribuciones tangenciales o indirectas, diluyendo la intencionalidad de la política pública transversal.

Fundamentación y objetivos

Las estadísticas en el país señalan la urgencia de implementar un SNC. En 2020, el valor económico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado ascendió a 6.4 billones de pesos, equivalente al 27.6% del PIB (INEGI, 2020). Entre 2020 y 2021, en el marco de la pandemia por COVID-19, la ausencia de servicios de cuidados públicos aceleró la expulsión de mujeres del mercado laboral, situación que se agudizó en 2022, al excluir a 14.5 millones de mujeres (INTERSECTA, 2023). La Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) reveló que, en 2022, 58.3 millones de personas en situación de dependencia necesitaban cuidados, de estas, el 75.1% brindaban cuidados (INEGI, 2023). Además, las políticas sociales mexicanas, al no contemplar el trabajo de cuidados en sus diseños, no disminuyen las brechas de pobreza y desigualdad en las que viven quienes cuidan y reciben cuidados (CONEVAL, 2024).

Este panorama exige avanzar hacia un SNC con financiamiento suficiente y sostenido. Una vía clave es la reforma fiscal progresiva con enfoque de justicia fiscal feminista, que garantice decisiones de recaudación, gasto y redistribución centradas en las personas y sensibles a las desigualdades de género (INTERSECTA, 2023). Desde una perspectiva interseccional (Viveros, 2016), estas desigualdades se entrelazan con

otras formas de exclusión, generando impactos diferenciados. La falta de financiamiento para el SNC no es neutra: afecta directamente a más de la mitad de la población, especialmente a las mujeres.

Este artículo busca proporcionar insumos clave para facilitar el financiamiento del SNC, empezando con los recursos públicos que existen. Así, trata de responder a la pregunta:

¿Cuáles son las políticas de cuidado que integran el AT 31y en qué medida contribuyen a la consolidación del SNC en México?

La hipótesis fue la siguiente: la ausencia de una guía conceptual y teórica que sustente la creación del SNC limita la integración y coherencia de las políticas del AT 31, generando un anexo fragmentado que no establece con claridad la estructura ni el rumbo del sistema. Esta limitación puede observarse en dos variables clave: la falta de criterios conceptuales que orienten la definición y los objetivos del sistema, y la debilidad metodológica en la clasificación y articulación de los programas presupuestarios relacionados con el cuidado.

El objetivo general consistió en analizar las políticas de cuidado incluidas en el Anexo Transversal 31 del PPEF 2026, sus poblaciones objetivo y la distribución presupuestal, para evaluar su contribución a la consolidación del SNC.

Sus objetivos específicos fueron:

1. Describir y clasificar los tipos de políticas de cuidado presentes en el Anexo Transversal 31 del PPEF 2026.
2. Identificar las poblaciones objetivo de las políticas de cuidado incluidas en el Anexo Transversal 31.
3. Examinar la distribución presupuestal de las políticas de cuidado para determinar su orientación hacia la consolidación del SNC.
4. Detectar vacíos o limitaciones en la cobertura de políticas y poblaciones objetivo que puedan afectar la construcción integral del SNC.
5. Visibilizar las ausencias de sectores o áreas prioritarias para la constitución del SNC, con base en la revisión del presupuesto.

Metodología

La investigación fue de carácter transversal y cuantitativo, centrada en el análisis del PPEF 2026, con especial atención al AT 31, orientado a la consolidación del SNC. La base empírica abarcó ramos administrativos,

generales, autónomos y entidades paraestatales, para examinar la distribución de recursos destinados a la igualdad de género y al cuidado.

Los ramos administrativos corresponden a asignaciones para dependencias federales específicas; los generales, a recursos no vinculados a una entidad en particular, destinados a obligaciones federales; los autónomos, a poderes Legislativo y Judicial y entes independientes; y las entidades paraestatales, a organismos públicos descentralizados. Los anexos transversales agrupan recursos para políticas intersectoriales, facilitando la evaluación y seguimiento de programas que involucran múltiples sectores.

Se partió de la premisa de que la consolidación del SNC requiere un enfoque intersectorial y transversal, donde el financiamiento articule políticas en diversos ámbitos y ramos, no se limite a un único programa presupuestario. Por esta razón el análisis se enfocó en identificar las acciones transversales del AT 31 relacionadas con cuidados, los tipos de políticas y las poblaciones objetivo a las que se dirigen.

Se emplearon diversas fuentes secundarias: documentos de justicia fiscal feminista, análisis presupuestario y estudios regionales sobre políticas de cuidado. El análisis se realizó mediante métodos cuantitativos de categorización, organización y segmentación de datos.

El plan analítico utilizó la tipología de políticas de cuidado divididas en: tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado (Batthyány, 2015, p. 17)¹ para identificar las políticas existentes. Posteriormente, se aplicaron categorías específicas como regulación de servicios, formación de cuidadoras y cuidadores remunerados, gestión de información, cambio cultural y comunicación, y políticas transversales (ONU Mujeres y CEPAL, 2021) para detectar aquellas que pueden contribuir a la creación y financiamiento del SNC (véase Tabla 1). También se identificaron las poblaciones objetivo de cada política.

Finalmente, se categorizó un conjunto de acciones transversales que, si bien no son políticas de cuidado *per se*, pueden generar condiciones para el ejercicio del derecho. Esto permitió definir los ramos y dependencias que financian acciones vinculadas al cuidado y evidenciar ausencias relevantes en sectores prioritarios para la constitución del SNC.

¹ Esta formulación ha sido sistematizada en la literatura latinoamericana y se nutre de antecedentes que la vinculan con análisis comparados de políticas familiares, especialmente en los países nórdicos, donde Ellingsæter distingue entre medidas basadas en tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado (Ellingsæter 1999 citado en Pautassi, 2007). De igual forma se ha asociado este enfoque a la propuesta de las “3R”—reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados de Diane Elson (2017).

Tabla 1. Clasificación de políticas de cuidado

Tipo de política	Descripción
Políticas de cuidado existentes	
Tiempo para cuidar	Permisos o reducciones de jornada para cuidado no remunerado (p. ej., licencias de maternidad, paternidad, lactancia).
Dinero para cuidar	Transferencias económicas a quienes dedican su tiempo al cuidado (p. ej., prestaciones para personas que cuidan).
Servicios de cuidado	Provisión de atención en el hogar, instituciones o lugares de trabajo (p. ej., guarderías, residencias de vejez).
Políticas de cuidados necesarias para un SNC	
Ampliación de servicios de cuidado	Expansión de servicios de cuidados a domicilio, institucionales, teleasistencia, con subsidios y programas de corresponsabilidad.
Regulación de servicios	Regulación de servicios públicos y privados con enfoque en derechos humanos, igualdad de género, y condiciones laborales de las personas cuidadoras.
Formación de cuidadoras y cuidadores remunerados	Desarrollo de programas de formación, certificación de competencias, y condiciones laborales dignas para las personas cuidadoras.
Gestión de la información	Recolección de datos estadísticos y análisis del uso del tiempo para evaluar la redistribución del trabajo de cuidados no remunerado, análisis del grado de dependencia de las personas por hogar que requieren cuidados.
Cambio cultural y comunicación	Promoción de una visión de redistribución de cuidados entre mujeres y hombres, involucrando a todos los actores sociales.
Políticas transversales	Conexión con otras políticas clave: sociales, educativas, sanitarias, de vivienda, laborales, entre otras.

Fuente: elaboración propia a partir de Batthyány (2015) y ONU Mujeres y CEPAL (2021).

Resultados y discusión

Clasificación de las acciones transversales por tipo de políticas de cuidado

En el AT 31 se identificaron 31 programas presupuestarios que en total reportan 47 acciones transversales vinculadas al objetivo de impulsar una sociedad de cuidados con perspectiva de género, interseccional, intercultural e intergeneracional, promoviendo el reconocimiento, redistribución y reducción de los trabajos domésticos y de cuidados, con corresponsabilidad entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado (PPEF, 2026).

Estas acciones se distribuyen en 19 ramos administrativos, lo que evidencia una participación institucional amplia, aunque con niveles de involucramiento presupuestal diferenciados.

Se reconocieron 14 políticas de cuidado, clasificadas con base en la definición de las acciones transversales, la mayoría son de servicios, seguidas por dinero y tiempo (Figura 1). También se clasificaron las orientadas a la creación y consolidación del SNC, en este caso la mayoría son transversales, seguida por políticas de ampliación de servicios y cambio cultural y comunicación (Figura 2).

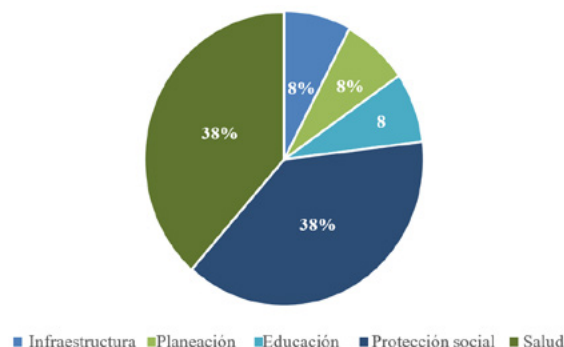
Figura 1. Número de políticas de cuidado



Fuente: elaboración propia a partir del PPEF (2026)

De las políticas transversales, solo una es de “planeación para la creación del Sistema Nacional de Cuidados, la sensibilización y la planeación presupuestal” y corresponde al ente coordinador. El resto de las políticas son en su mayoría de salud y protección social (transferencias no contributivas), seguidas por educación e infraestructura, estas pueden contribuir al ejercicio del derecho, pese a no ser políticas de cuidado en sentido estricto (Figura 2).

Figura 2. Políticas transversales de cuidados



Fuente: elaboración propia a partir del PPEF (2026)

Las políticas de salud se enfocan a la vacunación, atención médica y prevención de enfermedades. Apparentemente la línea entre la salud y cuidado se desdibuja en definición, pero no son lo mismo.

El cuidado social es el que menos vemos y, al mismo tiempo, el que más condiciona a las familias. El cuidado sanitario es muy importante y salva vidas, pero mientras este cura, el cuidado social cuida. Cuando a una persona se le diagnostica Alzheimer, por ejemplo, poco se puede

hacer desde el punto de vista médico más allá del diagnóstico y de intentar frenar la enfermedad. Pero cuando la persona pierde la autonomía y la capacidad de hacer las actividades de la vida diaria, ¿quién la levanta de la cama? ¿quién la acompaña si ha de salir a la calle? ¿quién le hace la compra? De esto se encargan las familias, y cuando ya no pueden, es lo que hacen las residencias (Comas, 2021).

Dos políticas de salud promueven el autocuidado, turismo de respiro y vida saludable, pero solo benefician a derechohabientes, excluyendo a más de la mitad de la población sin seguridad social. Mientras no se redistribuyan y reduzcan las cargas del trabajo de cuidado, el tiempo, las condiciones para el autocuidado seguirán siendo casi inexistentes, especialmente si no se garantiza el acceso a la salud y la seguridad social. El autocuidado se vuelve imposible cuando todo el tiempo se dedica al cuidado de otros.

Las transferencias catalogadas como políticas transversales de protección social, corresponden a un tipo de política cuyos montos en varios países de la región se sitúan cerca de la línea de pobreza. Ofrecen ingresos que ayudan a evitar que se agudice la pobreza, sin embargo, no están pensadas para remplazar o cubrir las necesidades específicas del cuidado ni para remunerar de forma digna el trabajo de cuidado (CEPAL, 2025). Estas transferencias están dirigidas a personas de bajos ingresos, en su mayoría mujeres, debido a la feminización de la pobreza. Esto se relaciona con el trabajo de cuidado no remunerado que realizan, las dificultades que enfrentan para acceder a empleos formales por las limitaciones de tiempo, y los estereotipos de género. De este modo, los pagos en efectivo fortalecen el cuidado familiar, responsabilidad que generalmente recae en las madres, liberando a otros miembros del hogar de esta carga.

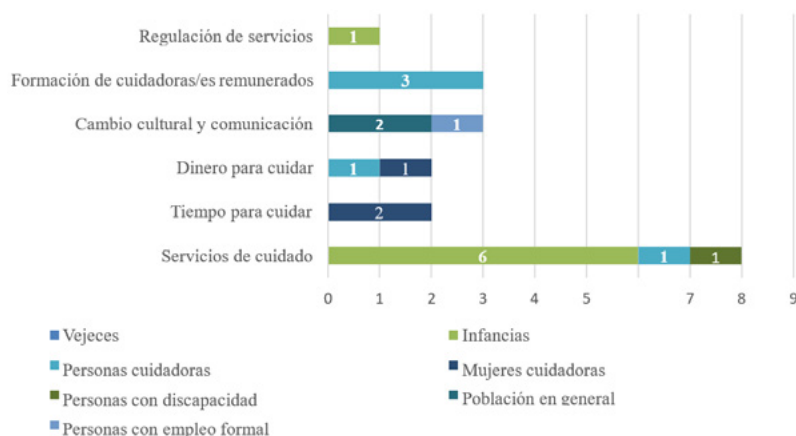
En una última clasificación, se identificaron 8 acciones transversales con más de un tipo de política, es decir, aquellas que en su definición cumplen más de una función vinculada al cuidado. Por ejemplo, las que combinan servicios y formación, como: “Servicios de cuidado (educación básica) en localidades rurales; capacitación a personas cuidadoras en crianza”.

Poblaciones objetivo

La mayoría de las acciones se enfocan en infancias, seguidas por personas cuidadoras, con discapacidad, vejeces, mujeres cuidadoras, ambos géneros y personas con empleo formal y remunerado. También hay acciones dirigidas a múltiples poblaciones objetivo, desde una o varias políticas (Figura 3). Por ejemplo, algunas acciones que ofrecen servicios y formación se enfocan a personas cuidadoras e infancias; mientras que

otras aplican una sola política a distintos grupos, por ejemplo, servicios de cuidado para infancias, juventudes y vejez. Esta combinación entre poblaciones y políticas dificulta el análisis presupuestario, no siempre es posible desagregar con precisión cuánto dinero se destina a cada grupo poblacional o a cada política.

Figura 3. Número de políticas de cuidado para poblaciones objetivo



Fuente: elaboración propia a partir del PPEF (2026)

Las acciones dirigidas a mujeres cuidadoras se enfocan explícitamente en ellas, mientras que las acciones para personas cuidadoras atienden a ambos sexos indistintamente. En el rubro de personas con empleo formal se incluyen derechohabientes que laboran en instituciones estatales. Por ejemplo, en el programa M001 “Apoyo administrativo” los ramos 06 (Hacienda y Crédito Público), 08 (Agricultura y Desarrollo Rural) y 31 (Tribunales Agrarios) destinan presupuesto para políticas de cuidado dirigidas a su personal.

El análisis por poblaciones objetivo muestra que el cuidado de las infancias sigue siendo “una pauta cultural muy arraigada” (Faur y Pereyra, 2018, p. 529) en las familias, y que el Estado prioriza políticas centradas en la primera infancia. La acción transversal que provee servicios de cuidado a hijas e hijos de trabajadoras públicas refleja un sesgo maternalista, pues, aunque busca fomentar la participación laboral femenina, también apunta a conciliar trabajo y familia, para que las “trabajadoras asalariadas formales puedan desempeñar sus tareas, perpetuando la naturalización del cuidado en las mujeres” (Pautassi, 2021, p. 36).

De manera similar, las licencias por maternidad y los días para cuidado materno, se dirigen solo a mujeres y eximen al Estado y

al mercado de su corresponsabilidad. En el AT 31 no hay políticas explícitas de licencia por paternidad. Aunque los días de cuidado materno para estudiantes de bachillerato son un logro porque ayudan a prevenir la deserción y el rezago educativo, la falta de medidas similares para padres adolescentes limita la corresponsabilidad y debilita la estrategia para reducir las brechas educativas.

Estado prioriza políticas centradas en la primera infancia. La acción transversal que provee servicios de cuidado a hijas e hijos de trabajadoras públicas refleja un sesgo maternalista, pues, aunque busca fomentar la participación laboral femenina, también apunta a conciliar trabajo y familia, para que las “trabajadoras asalariadas formales puedan desempeñar sus tareas, perpetuando la naturalización del cuidado en las mujeres” (Pautassi, 2021, p. 36).

De manera similar, las licencias por maternidad y los días para cuidado materno, se dirigen solo a mujeres y eximen al Estado y al mercado de su corresponsabilidad. En el AT 31 no hay políticas explícitas de licencia por paternidad. Aunque los días de cuidado materno para estudiantes de bachillerato son un logro porque ayudan a prevenir la deserción y el rezago educativo, la falta de medidas similares para padres adolescentes limita la corresponsabilidad y debilita la estrategia para reducir las brechas educativas.

Faltantes en el AT 31

Es notoria la ausencia de políticas del cuidado orientadas a la gestión de la información para la recolección de datos estadísticos en las Encuestas del Uso del Tiempo (EUT), o en el análisis de la redistribución del trabajo no remunerado, el grado de dependencia de las personas que requieren cuidados o la medición de la pobreza con un eje transversal en cuidados. Además, resulta problemático que el INEGI no participe con una acción de seguimiento y evaluación de las políticas, a pesar de haber asumido esas funciones tras la desaparición del CONEVAL.

En el AT 13 el INEGI solo reporta una acción transversal: “Producción y difusión de información estadística y geográfica que contribuye al análisis con perspectiva de género y políticas públicas”, dentro del programa presupuestario 4001. Tal programa debería incluir explícitamente la generación de información sobre cuidados, clave para abordar desigualdades de género. Además, sería recomendable que la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación en su programa F003 “Programas Nacionales Estratégicos” integre la producción de conocimiento y gestión de información, fundamentales para diseñar políticas basadas en evidencia.

La omisión del Ramo 17, Trabajo y Previsión Social, es preocupante, ya que su rol es clave en la formación de cuidadoras y cuidadores y la regulación de servicios de cuidado. También sorprende la ausencia del Ramo 10, Economía, considerando que el sector de cuidados ofrece una oportunidad estratégica para generar empleo y dinamizar la economía. La expansión de servicios de largo plazo permitiría reducir el trabajo no remunerado en los hogares y facilitar la participación laboral de las mujeres (CEPAL, 2025).

En México, muchas jóvenes económicamente activas enfrentan desempleo debido a la división sexual del trabajo, que las restringe al ámbito de cuidados no remunerados, limitando su inserción laboral, desarrollo profesional y acceso a seguridad social (CONEVAL, 2024). Ante esta realidad, se requieren políticas laborales y de regulación del cuidado. El programa Jóvenes Construyendo Futuro (JCF) podría ser estratégico si incorpora la formación en cuidados como fuente de empleo y reconoce a quienes no estudian ni trabajan porque están cuidando, facilitando su acceso a capacitaciones y servicios.

Es preocupante la ausencia del programa E004, “Administración del Sistema Federal Penitenciario”, ya que desprovee de financiamiento para el cuidado de las personas privadas de su libertad siendo éstas una población prioritaria en la legislación mexicana. No existen medidas específicas para ellas, ni para las que han sido criminalizadas por cuidar. Según la Encuesta Nacional sobre Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021), “antes de entrar a prisión, 3 de cada 10 mujeres tenían dependientes económicos [...] Entre quienes no trabajaron la semana previa a su detención, 1 de cada 3 mujeres lo hizo porque se dedicaba al hogar” (ENPOL, 2021 citado en Hubert, 2025). La omisión de esta población refuerza un enfoque punitivo que ignora las trayectorias de cuidado como parte de las condiciones estructurales de exclusión. Ante esta realidad, la Fiscalía General de la República y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tienen acciones pendientes en materia de cuidados.

La población migrante está entre los grandes ausentes en el AT 31. Los cuidados transfronterizos enfrentan una situación crítica y son principalmente mujeres y niñas quienes los asumen, sin contar con redes de apoyo, recursos económicos ni acceso a servicios básicos durante el viaje. Los modelos actuales de atención humanitaria no son suficientes para aliviar esta carga (ONU-Mujeres, 2025 citado en CEPAL, 2025).

Además, la carga de cuidados aumenta la duración y los costos del viaje; mujeres embarazadas a cargo de familiares dependientes enfrentan trayectos más largos y gastos mayores, pagando hasta un 19,39% más que los hombres por servicios de tráfico de personas (OIM y UNODC, 2024; Encuestas sobre Migración en la Frontera Norte y Sur,

citado en CEPAL, 2025). Esta realidad se amplía considerando que muchas mujeres migran para dedicarse al trabajo de cuidados, fenómeno ampliamente documentado (Hochschild, 2018; Pérez y García, 2014). México, es el paso hacia los países del Norte y destino obligado para quienes no son repatriados.

Un aspecto clave, pero omitido es la planeación urbana y territorial, junto con la infraestructura pública en cuidados. Aunque la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes impulsa el programa “Caminos Artesanales” para reducir tiempos de cuidados indirectos, no existen políticas integrales de infraestructura ni planeación urbana que aborden el tema a mayor escala. Según las EUT en la región, muchas mujeres dedican gran parte de su tiempo a desplazarse hacia espacios de cuidado, lo cual se agrava por estrategias para evitar la violencia, como elegir rutas más largas o medios más seguros. Como señalan María Rico y Olga Segovia (2017), las ciudades se han diseñado para la producción y el consumo, ignorando las necesidades del trabajo de cuidado y la reproducción cotidiana.

Cuánto del presupuesto se destina

En el PPEF 2026, el AT 31 destinado a consolidar el SNC asigna solo el 9,9% de sus recursos a políticas de cuidado. De ese total, la mayor parte se es para servicios de cuidado (4,86%), seguida por transferencias monetarias (3,21%), ampliación de servicios (1,12%) y formación de cuidadoras y cuidadores (0,6%). Además, el presupuesto para planeación y coordinación institucional es menor al 1%, evidenciando la escasa inversión en fortalecer la capacidad estatal para un SNC sólido.

La orientación presupuestal no es universal. El 4,63% de los recursos está enfocado en personas con seguridad social y el 5,25% para quienes carecen de ella. La mayor parte se asigna a vejez (27,12%), mientras otros grupos reciben mucho menos: personas con discapacidad (6,40%), infancias (5,39%) y mujeres cuidadoras (3,22%). Sin embargo, dentro de estas categorías persisten desigualdades: por ejemplo, del 27,12% destinado a las vejez casi todo es para personas derechohabientes y solo 0,013% para quienes no lo son. En infancias es similar, 4,6% es para quienes se benefician de la seguridad social y solo 0,7% a quienes no lo hacen. Esto evidencia que se privilegia a la población asegurada y deja en segundo plano a quienes enfrentan mayores vulnerabilidades.

Este patrón coincide con los hallazgos de Fundar: el presupuesto de 2026 enfatiza el desarrollo social con un fuerte enfoque en transferencias monetarias, sin transformar la provisión estructural de servicios. Casi el 15% del gasto total, equivalente a 987.160 millones de

pesos (+12,7% respecto a 2025), se destina a programas sociales prioritarios. Más de la mitad corresponde a la Pensión para Adultos Mayores (526.508 millones), junto con nuevas iniciativas como la Pensión Mujeres Bienestar (56.969 millones) y aumentos en la Pensión para Personas con Discapacidad (+19,5%) y la Beca “Rita Cetina” (+56,6%) y SEMUJERES, ente coordinador del SNC sufre un recorte de 2,7%. Así, aunque se reconoce económicamente el trabajo de cuidados mediante en la formulación de acciones, el modelo actual destina la mayoría del presupuesto a los apoyos inmediatos y concentra recursos en grupos específicos, dejando fuera a otros sectores vulnerables.

El AT combina beneficios inmediatos con limitaciones estructurales. Aunque proporciona ingresos que alivian rápidamente algunas necesidades de los hogares, genera incertidumbre sobre su viabilidad fiscal y su capacidad para reducir desigualdades profundas. La concentración de recursos en transferencias directas limita el impulso a políticas de largo plazo en salud, seguridad social o cuidados, que requieren más que apoyos monetarios para garantizar el ejercicio del derecho. El presupuesto, al no priorizar servicios universales de cuidado, mantiene al cuidado en un lugar marginal dentro de la política social.

Las transferencias monetarias a cuidadoras pueden resultar menos costosas para el Estado que proveer servicios de cuidado infantil, pero presentan limitaciones (Daly, 2001, citado en Razavi, 2007). Al centrarse en apoyos en efectivo, se refuerza la idea de que el cuidado debe asumirse principalmente en el ámbito familiar, especialmente por las madres, o que perpetúa un modelo maternalista que descarga la responsabilidad en las mujeres y desresponsabiliza al Estado y al mercado (Razavi, 2007). En el caso de personas con discapacidad y vejez, estas transferencias ayudan a cubrir gastos adicionales en salud, cuidados y traslados (CONEVAL, 2024), evidenciando la necesidad de infraestructura pública que evite el gasto de bolsillo en bienes y servicios privados (INTERSECTA, 2023, p. 43).

Conclusiones

La ausencia de una guía conceptual y teórica robusta que sustente la creación del SNC limita la integración y coherencia de las políticas contenidas en el AT 31, generando un instrumento fragmentado que no establece con claridad ni la estructura ni el rumbo del sistema. Esta limitación se manifiesta en dos variables clave: la falta de criterios conceptuales que orienten la definición y los objetivos del sistema, y la debilidad metodológica en la clasificación y articulación de los programas presupuestarios vinculados al cuidado. Estas carencias se ven reforzadas por la persistencia de

enfoques familiaristas y maternalistas, que restringen la comprensión del cuidado a roles tradicionales y dificultan su reconocimiento como derecho y responsabilidad colectiva.

El análisis del AT 31 evidenció una participación institucional amplia pero fragmentada, reforzando la necesidad de una estrategia intersectorial sólida. SEMUJERES, como ente coordinador, requiere mayor presupuesto para fortalecer la planeación, articulación y seguimiento de las políticas de cuidado. Además, es indispensable contar con una metodología que no solo facilite la integración de los anexos transversales, sino que permita diseñar políticas con una visión integral del cuidado, capaces de permear todas las fases del ciclo presupuestario y de política pública.

El AT 31 prioriza las transferencias monetarias por encima de la provisión de servicios universales, lo que reproduce una lógica familiarista en la que el cuidado se resuelve en el ámbito doméstico, sin una corresponsabilidad efectiva entre Estado, mercado y comunidad. A su vez, el maternalismo se expresa en el diseño de programas que asumen a las mujeres como cuidadoras naturales, como ocurre con la Pensión Mujeres Bienestar o las transferencias dirigidas a “madres, padres solos o tutores”, donde el padre solo es reconocido como cuidador legítimo en ausencia de la madre. Estas formulaciones refuerzan estereotipos de género y excluyen otras configuraciones familiares, así como a quienes cuidan fuera del marco tradicional.

En esa línea, este esfuerzo subrayó cómo las nociones teóricas de los estudios y políticas del cuidado pueden ampliar las posibilidades interpretativas de los presupuestos públicos y contribuir a una presupuestación más cercana a las personas y a la garantía de sus derechos. Aunque el AT 31 representa un avance, persisten vacíos importantes, especialmente en la atención a comunidades indígenas y otros grupos históricamente excluidos. Más allá de los comedores comunitarios y el programa Caminos Artesanales, no existen políticas que reconozcan la autodeterminación ni configuren territorialmente el cuidado desde las realidades de los pueblos originarios. Para avanzar hacia un sistema universal, es urgente invertir en una estructura con servicios diversificados que garanticen su sostenibilidad a largo plazo, adaptado a los contextos locales y con participación comunitaria.

La justicia fiscal feminista debe orientar este proceso, asegurando que las decisiones fiscales contribuyan a reducir desigualdades y a garantizar el derecho al cuidado en toda su diversidad. Esto implica avanzar hacia un sistema con condiciones materiales y relacionales dignas para todas las personas, especialmente aquellas que han sido históricamente excluidas. La revisión del AT 31 desde esta perspectiva visibiliza ausencias, sesgos y oportunidades de transformación, y abre el camino

para un mejor diseño presupuestar que contribuya a la consolidación de un sistema que permita el reconocer, redistribuir, y resignificar el trabajo que sostiene la vida.

Referencias

- Batthyány, Karina. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: Una mirada a las experiencias regionales* (Serie Asuntos de Género, Núm. 124). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Benumea, Itzel, Castaño, Paulina, et al. (2025). *Avances, tensiones y contradicciones. Análisis del Paquete Económico 2026* (Colección PPEF 2026). Ciudad de México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3). Santiago: CEPAL.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2025). *Opinión Consultiva OC- 31/25. El derecho al cuidado como derecho humano y su interrelación con otros derechos*. Corte IDH. <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1088056961>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2024). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2024. Ciudad de México: CONEVAL
- Comas, Dolors. (22 de agosto de 2022). El cuidado: un asunto social y político que involucra a todos [Entrevista]. *PuntoEdu PUCP*. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/entrevista/dolors-comas-el-cuidado-un-asunto-social-y-politico-que-involucra-a-todos/>
- Daly, Mary y Lewis, Jane. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>
- Elson, Diane. (2017). *Recognize, reduce, and redistribute unpaid care work: How to close the gender gap*. *New Labor Forum*, 26(2), 52-61. <https://doi.org/10.1177/1095796017700135>
- Estado mexicano. (2023). Observaciones escritas del Estado mexicano en la solicitud de Opinión Consultiva sobre el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos. San José: Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-31/7_mexico.pdf

- Faur, Eleonor y Pereyra, Francisca. (2018). Gramáticas del cuidado. En Juan Ignacio Piovani y Alejandro Salvia (Eds.), *La Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fisher, Berenice y Tronto, Joan. (1990). Toward a feminist theory of caring. En Emily Abel y Margaret Nelson (Eds.), *Circles of care* (pp. 35-54). Albany: State University of New York Press.
- GENDERS et al. (2023). *El derecho al cuidado y la justicia fiscal feminista. Amicus curiae para la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/03/Amicus_derechoalcuidado.pdf
- Heder, Maïssa. (14 de agosto de 2025). Cuando cuidar se paga con cárcel. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/analisis/organizaciones/telar-de-justicias/cuando-cuidar-se-paga-con-carcel>
- Hochschild, Arlie. (2018). *La mercantilización de la vida íntima*. Madrid: Katz Editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021). *Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2020*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2023). *Versión estenográfica de la conferencia de prensa para presentar los resultados de la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC) 2022*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENASIC/VerEst_ENASIC.docx
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y ONU Mujeres. (2014). *Referentes conceptuales de los presupuestos con perspectiva de género*. Ciudad de México: INMUJERES.
- INTERSECTA. (2023). *Redistribución, justicia fiscal y género en México*. Ciudad de México: INTERSECTA.
- Ley Federal del Trabajo. (2023). Texto vigente. *Diario Oficial de la Federación*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_040423.pdf
- Molinier, Pascale. (2018). El 'trabajo sucio' y la ética del cuidado: Historia de un malentendido. En Luz Arango, Adriana Amaya, Tatiana Pérez-Bustos y Juan Pineda (Eds.), *Género y cuidado: Teorías, escenarios y políticas* (pp. 90-103). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Pontificia Universidad Javeriana; Universidad de los Andes.
- Organización de las Naciones Unidas – (ONU Mujeres) y CEPAL. (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*. ONU Mujeres y CEPAL.

- ONU Mujeres. (2022a). *Metodología para la estimación de los costos e impactos económicos de la implementación de servicios de cuidados en América Latina y el Caribe*. ONU Mujeres.
- ONU Mujeres. (2022b). *Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados: Propuestas para América Latina y el Caribe*. ONU Mujeres.
- Pautassi, Laura. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago: CEPAL.
- Pautassi, Laura. (2021). El derecho humano al cuidado. Su relevancia constitucional. En *Las tramas del cuidado en la nueva Constitución* (pp. 35-46). Buenos Aires: Juntas en Acción.
- Pautassi, Laura. (2023). *El derecho al cuidado: De la conquista a su efectivo ejercicio*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Pérez, Amaia y García, Mar. (2014). Cadenas globales de cuidados: Los cuidados más allá de las fronteras nacionales. En *Por qué nos preocupamos de los cuidados* (pp. 147-179). Buenos Aires: Centro de Capacitación de ONU Mujeres.
- Razavi, Shahra. (2007). *The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Rico, María y Segovia, Olga (Eds.). (2017). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Santiago: CEPAL.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2025). Metodología para Integrar los Anexos Transversales del Presupuesto de Egresos de la Federación. https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PP3F2609/PPEF2026/Fiw326fP/docs/Anexos/metodologia_ppef.pdf
- Serafini, Verónica. (2023). El cuidado en la protección social. Los desafíos de su incorporación. En Natalia Sanchís y Javier Bergel Varela (Eds.), *La vida en el centro: desafíos hacia sociedades de cuidado* (pp. 87-101). Buenos Aires: Asociación Lola Mora.
- Valenzuela, María, Scuro, Lucía y Vaca-Trigo, Iliana. (2020). *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Viveros, Mara. (2016). *La interseccionalidad: Una aproximación situada a la dominación*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Thomas, Carol. (1993). De-constructing concepts of care. *Sociology*, 27(4), 649-669.