

El derecho al cuidado. Su incorporación a las responsabilidades públicas en los ámbitos municipales en el Estado de México

The right to care. Its incorporation to the public responsibilities at a municipal level in the State of Mexico

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

 <https://orcid.org/0000-0003-3726-5646>
El Colegio Mexiquense, A.C., México
gguadarr@cmq.edu.mx

Abstract

Care constitutes a condition of possibility to exercise all of the other rights. The aim of this text is to outline the institutional trajectory in the assimilation of new paradigms on human rights in public policies on gender and to identify the key moments in the proposal of the right to care in the State of Mexico. The approach is structured on the basis of the new institutionalism through the monitoring of changes in the political structure and municipal regulations. The results indicate that favourable conditions have been created for the incorporation of the right to care in the municipal public agenda.

Keywords: *comprehensive care system; human rights-based approach; women's rights; women's institutions at a municipal level.*

Resumen

El cuidado constituye una condición de posibilidad para el ejercicio de los demás derechos. El objetivo de este texto es perfilar la trayectoria institucional en la asimilación de nuevos paradigmas sobre los derechos humanos en las políticas públicas de género e identificar los momentos clave de la propuesta del derecho al cuidado en el Estado de México. La aproximación se estructura desde el nuevo institucionalismo mediante el seguimiento de los cambios en la estructura política y la normatividad municipal. Los resultados indican que se han creado condiciones favorables para la incorporación del derecho al cuidado en la agenda pública municipal.

Palabras clave: sistemas de cuidado; enfoque basado en derechos; derechos de las mujeres; instancias municipales de la mujer.



Esta obra está protegida bajo la
Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-Sin
Derivadas 4.0 Internacional



Recibido: 19 de abril de 2024 / Aceptado: 9 de octubre de 2024 / Publicado: 20 de noviembre de 2024

CÓMO CITAR: Guadarrama Sánchez, Gloria Jovita (2024), "El derecho al cuidado. Su incorporación a las responsabilidades públicas en los ámbitos municipales en el Estado de México", *Korpus 21*, 4 (11), e205, <http://dx.doi.org/10.22136/korpus212024205>

Introducción

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de la ONU, 1948), los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos. Este documento reconoce que salvaguardar estos derechos es la base del pacto que sustenta toda forma de gobierno, por lo que garantizar su cumplimiento es responsabilidad del Estado. No obstante, su aplicación ha presentado limitaciones y, entre éstas, es claro que casi siempre las mujeres han sido excluidas (Hunt, 2009).

Como lo afirma Lynn Hunt (2009), los derechos humanos han sido ubicuos y solamente cobran sentido cuando adquieren contenido político, es decir, se ejercen en sociedad y se establecen en función de las relaciones de las personas con sus semejantes. Según esta autora, los derechos tampoco pueden definirse de manera permanente, porque su base emocional no deja de cambiar. Los derechos son discutibles, ya que la percepción sobre quién tiene derechos y cuáles son esos derechos se modifica constantemente. “La revolución de los derechos es, por definición, continua” (Hunt, 2009: 28). Esto explica los debates y conflictos en torno a los derechos a lo largo de la historia, así como la incorporación de nuevos derechos.

En el proceso que configura y dota de significado a las responsabilidades estatales frente a los derechos humanos, se constituyen las instituciones destinadas a salvaguardarlos. En este sentido, los derechos humanos y las responsabilidades estatales están estrechamente ligados y no pueden existir de modo efectivo lo uno sin lo otro; sin embargo, condiciones como la violencia estructural, la pobreza, las desigualdades entre hombres y mujeres, así como las múltiples violencias que afectan a las mujeres, evidencian la ineficacia de los gobiernos para garantizar los derechos humanos, más aún los de las mujeres.

Históricamente, la evolución de las concepciones sobre los derechos humanos ha sido asumida en las estrategias de política pública como una derivación de los compromisos establecidos en acuerdos y convenciones internacionales, los cuales funcionan como consensos de cumplimiento para los Estados nacionales. En ese marco, la instrumentación de los derechos se ha convertido en un eje que influye y legitima la acción de los Estados, a la vez que posibilita seguir los cambios en las concepciones del desarrollo en el

sentido en que las políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos forman parte del modelo de desarrollo.

En el trazo de estos vínculos, la noción de ciudadanía ocupa un lugar relevante si se considera como el estatus de igualdad de derechos y obligaciones para todos aquellos que son miembros de pleno derecho (ciudadanos) de una comunidad (Marshall, 1950; Castro, 2019).¹ La noción de ciudadanía asociada a los derechos contempla a los ciudadanos como titulares de derechos y al Estado como el responsable de garantizarlos. De este modo, los esfuerzos en favor del desarrollo, junto con la noción de ciudadanía, van conformando una visión en la que actualmente se entiende el desarrollo como el pleno ejercicio de los derechos de las personas en condiciones de universalidad, igualdad, no discriminación y, ahora, cuidado.²

Este texto busca identificar en el devenir de las instituciones municipales mexiquenses cómo han asimilado el paradigma de los derechos humanos en sus políticas públicas de género mediante el análisis de los avances en torno a la propuesta de incorporar el derecho al cuidado, considerado como ejemplo de la integración del enfoque basado en derechos humanos (EBDH)³ en las políticas públicas. Para esos fines, se presenta primero una reflexión sobre la relación entre instituciones, desarrollo y políticas sociales; después, se delinearán las principales características del EBDH en las políticas públicas y la adopción reciente del derecho al cuidado. Esos trazos guían la aproximación de la trayectoria que ha seguido la incorporación de una orientación centrada en los derechos humanos en las instituciones municipales mexiquenses y los cambios en sus patrones normativos y empíricos.

Es de conocimiento público que las leyes, como elementos reguladores de las instituciones, pueden ampliar o limitar sus márgenes de acción y asegurar los recursos para el cumplimiento de sus objetivos; sin embargo, desde una lectura histórica, se observan procesos, tanto internos como externos, que

¹ Castro (2019) considera que, en la concepción clásica de Marshall, la ciudadanía está integrada como un estatus, un tipo de igualdad humana básica asociada con la membresía plena a una comunidad, fuente de derechos; asimismo, destaca el entramado institucional que permite hacer efectivos los derechos.

² La enunciación del cuidado proviene de su consideración como condición de posibilidad para el pleno ejercicio de los demás derechos humanos. En concordancia con Sallé y Molpeceres: “Los cuidados son las actividades que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico y emocional de las personas [...] Todas las personas, en todos los momentos del ciclo vital, necesitan de cuidados” (Sallé y Molpeceres, 2018: 7).

³ También denominado enfoque basado en derechos (EBD).

moldean los patrones que son institucionalizados, dando como resultado un tipo de fotografía que, aun a la distancia, permite apreciar con detalle las particularidades de la creación y evolución institucional. Con base en esta perspectiva, la revisión de los ordenamientos legislativos del ámbito municipal mexiquense permite identificar los momentos en los que comienzan a gestarse las transformaciones y su consolidación.

Instituciones, desarrollo y derechos humanos

Diversos autores (North, 1993; Acemoglu y Robinson, 2010; Rothstein, 1998) coinciden en que las instituciones económicas y políticas influyen en la conformación de los modelos de desarrollo que siguen los países, además de ser determinantes en las formas que adoptan la procuración del bienestar y la protección social. Rothstein (1998), por ejemplo, argumenta que la conformación de las instituciones en ciertos momentos formativos o coyunturas críticas en la historia de un país es lo que determina el soporte para ciertos tipos de políticas sociales, las cuales se configuran en función de lógicas morales y políticas distintas, imbuidas en su conformación histórica por los arreglos institucionales que dan forma a sus sistemas de protección social. Rothstein señala que el análisis institucional es pertinente para el estudio de estas relaciones, porque permite vincular la perspectiva de la filosofía política (lo que el Estado debe hacer) con el funcionamiento de las instituciones actuales (lo que el Estado puede hacer).

Desde este punto de vista, el vínculo estrecho entre instituciones y modelo de desarrollo resulta evidente en el seguimiento de las transformaciones de las concepciones que han guiado el desarrollo en los países, así como los consensos entre las naciones sobre las vías para alcanzarlo. Estas concepciones han pasado de entender el desarrollo como crecimiento económico a concebirlo como el desarrollo de capacidades y el ejercicio de libertades de las personas (desarrollo humano) y, más recientemente, como el ejercicio de los derechos humanos. En síntesis, se puede afirmar que esta evolución ha dado paso a nuevas visiones sobre las responsabilidades del Estado y ha generado la transformación de sus instituciones. En este marco, es

posible ubicar la incorporación de un nuevo enfoque de derechos como parte de la orientación de las políticas sociales en México.⁴

Enfoque basado en derechos humanos

El EBDH en las políticas públicas es una orientación que ha impregnado la gestión del bienestar en diversos países incidiendo en las concepciones del desarrollo, como la posibilidad del ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad de oportunidades para todos. Abramovich (2006) destaca en este enfoque su intencionalidad de situar los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas dentro del campo del desarrollo con referencia al marco establecido por el derecho internacional, de tal manera que los niveles de la responsabilidad estatal y las estrategias de acción se basen en el conjunto de principios, reglas y estándares internacionales de los derechos humanos. Esta visión “puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo” (Abramovich, 2006: 36).

Carlos Alza Barco (2014) identifica los inicios del enfoque en la *reivindicación de derechos* promovida a partir de la Cumbre de Copenhague sobre desarrollo social en 1995, aunque realmente tiene como antecedente inmediato la Conferencia mundial sobre derechos humanos de Viena en 1993, en donde comienzan a difundirse los principios de indivisibilidad, interdependencia y naturaleza no jerárquica de los derechos. De acuerdo con Alza Barco (2014), el EBDH se ha consolidado como un marco conceptual y un instrumento metodológico orientado a promover y proteger los derechos humanos retomando elementos de la teoría institucional, por lo que resulta útil para examinar la institucionalización de la adopción del derecho al cuidado en las políticas de los organismos municipales de las mujeres en el Estado de México, creando las condiciones necesarias para su incorporación en las estrategias municipales.

⁴ El cambio en la visión del desarrollo implicó que las responsabilidades estatales se modificaran, lo que a su vez determinó cambios en la orientación de las políticas públicas. La orientación de universalización de las políticas se ha visto acentuada por el enfoque basado en derechos humanos.

El derecho al cuidado

De manera general, el cuidado se ha configurado como una forma asistencial desarrollada principalmente en el ámbito de lo privado, considerado incluso como parte constitutiva de la condición de ser mujeres y asumido socialmente como un conjunto de actividades que no requerían ser remuneradas, o bien, como una forma de vocación femenina, lo que ha evidenciado la brecha de género. En este marco, y como resultado de los aportes de las mujeres en la reivindicación de sus derechos, ha surgido un debate alrededor de los cuidados (las tareas de cuidado), contrastando dos posturas: por un lado, las que denuncian estas labores como imposiciones de género y la esclavizante consecuencia de la división sexual del trabajo; por otro, las que entienden los cuidados como la procuración –recibida y ejercida– del bienestar, reivindicando esta esfera como elemento fundamental de y para la vida (CIDE, 2017; INMUJERES, 2017). El punto de encuentro de ambas posturas radica en la necesidad de visibilizar y reconocer el cuidado como un derecho, lograr la adecuada remuneración de las tareas de cuidado y, en consecuencia, eliminar los costos de oportunidad que afectan a las mujeres.

Con el avance y los cambios generados a raíz del movimiento feminista del siglo XXI, se ha visibilizado la importancia de identificar, reconocer, proteger y reconfigurar ámbitos de la vida humana como esferas fundamentales para la construcción y procuración de las condiciones necesarias para una vida digna. Esta perspectiva es importante si se tiene en cuenta que la Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados (ENASIC), realizada en 2022, muestra que, para ese año, las mujeres dedicaron más tiempo (37.9 horas a la semana) a las labores de cuidado en comparación con los varones (25.6 horas a la semana); además, de las mujeres no económicamente activas que ejercen tareas de cuidado, 39.7% ha expresado que “desearía trabajar por un ingreso”; sin embargo, muchas de ellas no pueden insertarse en el mercado laboral debido a que no tienen quien cuide a sus hijas e hijos, o bien, a las personas mayores o personas con alguna discapacidad en sus hogares (Inegi, 2022).

En las últimas décadas, el cuidado se ha posicionado mundialmente⁵ como un referente en las reivindicaciones de derechos humanos, entendiéndolo como una condición de posibilidad para el pleno ejercicio de los otros derechos y reconociendo que han sido las mujeres quienes históricamente lo han proporcionado. En México, 53 millones de personas son susceptibles de recibir cuidados.⁶ Ana Marrades (2016) señala que el derecho al cuidado va más allá del derecho a la salud, que es, en todo caso, una proyección del derecho a la vida y, de forma concreta, a la vida digna, que incluye no sólo el derecho de las personas a ser cuidadas, sino a ejercer cuidados sin que ello menoscabe su propio desarrollo.

A su vez, Laura Pautassi advierte que:

En tanto derecho, impone obligaciones que deben ser cumplidas en el marco de la definición de políticas universales, transversales, con presupuestos regulares y en base a un enfoque de género, en interdependencia con el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y civiles y políticos (DCP) (2020: 81).

En resumen, el hecho de que el cuidado sea reconocido como un derecho conlleva que el Estado asuma la responsabilidad de respetarlo, protegerlo y hacerlo efectivo, en este caso, mediante sistemas integrales de cuidado que pueden definirse como formas de articulación y corresponsabilidad interinstitucional:

el conjunto de políticas encaminadas a concretar una nueva organización social de los cuidados con la finalidad de cuidar, asistir y apoyar a las personas que lo requieren, así como reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados –que hoy realizan mayoritariamente las mujeres–, desde una perspectiva de derechos humanos, de género, interseccional e intercultural.

Dichas políticas han de implementarse con base en la articulación interinstitucional desde un enfoque centrado en las personas, donde el Estado sea el garante del acceso al derecho al cuidado, sobre la base de un modelo de corresponsabilidad social –con la sociedad civil, el sector privado y las familias– y de género. La implementación del Sistema implica una gestión intersectorial para el desarrollo gradual de sus componentes –servicios, regulaciones, formación, gestión de la información y el conocimiento, y comunicación para la promoción del cambio cultural– que atiende a la diversidad cultural y territorial (ONU Mujeres-CEPAL, 2022: 23).

⁵ Países con condiciones similares a México, como Uruguay, Costa Rica, Colombia, Chile, Paraguay, República Dominicana, España, entre otros, ya cuentan con sistemas integrales de cuidados.

⁶ De acuerdo con la ENASIC 2022, se trata de una cifra conformada por personas con alguna discapacidad, población infantil o personas adultas mayores de 60 años (Inegi, 2022).

Como parte de esa corriente de cambio, desde hace menos de un lustro, en México, el derecho al cuidado se ha consolidado como una deuda social pendiente en materia de derechos humanos de las mujeres, por lo que es importante identificar la intersección entre los procesos de institucionalización y las estrategias para atender las nuevas formas de comprender necesidades como el cuidado, reconociéndolo como un derecho universal tanto para quienes requieren cuidados como para quienes asumen las labores de cuidar. Esta visión constituye un eslabón en el proceso de incorporación de los derechos sociales al desarrollo.

En esa trayectoria, actualmente se encuentra en trámite la propuesta para el establecimiento de un sistema nacional de cuidados en México. De hecho, existen dos iniciativas que constituyen un antecedente para la creación de una Ley General del Sistema Nacional de Cuidados: la primera iniciativa, que propone modificaciones constitucionales que generan condiciones de posibilidad para dicho objetivo, fue presentada en la Cámara de Diputados en 2020 y turnada a la Cámara de Senadores (*Gaceta Parlamentaria*, 2020); la segunda fue impulsada por senadoras y un senador de diversos grupos parlamentarios en 2021 y turnada a comisiones (*Gaceta del Senado*, 2021). El avance para 2024 consiste en la aprobación, por parte de la Comisión de Bienestar de la Cámara de Diputados, de una iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social en materia de cuidados. Además, la iniciativa pretende incorporar la política nacional de cuidados como parte integral de la política nacional de desarrollo social e incorporar el cuidado a los derechos para el desarrollo social (*Gaceta Parlamentaria*, 2024). Cabe aclarar que es aún un proceso incipiente que no cuenta con un presupuesto asignado.

La organización de las políticas públicas a través de sistemas nacionales ha sido concebida como la constitución de un marco institucional articulado en el territorio, que asigna atribuciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para el desarrollo y la ejecución de una política pública con objetivos comunes, que, a su vez, considera el papel de los actores sociales involucrados en su implementación, así como los recursos necesarios para su instrumentación y organización en el territorio.

En las entidades federativas también se han presentado iniciativas para el establecimiento de un sistema estatal de cuidados. La propuesta ha tenido avances distintos, siendo el Estado de México y Nuevo León dos de los estados pioneros en la intención de constituir sistemas estatales de cuidado; sin embargo, su integración ha sido tema de debate debido a las limitantes presupuestales y políticas para incorporarla a las obligaciones estatales.

De cualquier manera, en la inclusión del derecho al cuidado a las estrategias de política pública, se observa una intersección de procesos: el devenir de los derechos humanos en su entrelazamiento con la situación y posición que ocupan las mujeres en las sociedades y la implementación de las políticas públicas de género bajo el enfoque de derechos.

Si bien las propuestas actuales se encuentran en construcción y discusión, para el caso mexiquense, cabe señalar que ya se cuenta con algunos elementos que apuntan a la adopción del EBDH en las políticas públicas de género, tal como lo demuestra la iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la Cámara de Diputados de la entidad mexiquense para el reconocimiento del cuidado como un derecho (*Gaceta Parlamentaria*, 2023).

Esta iniciativa integra un proyecto de decreto para la adición al artículo 5º de la Constitución del Estado de México, estableciendo que toda persona tiene derecho a ser cuidada y a ejercer cuidados, entendiéndolos como el conjunto de actividades, relaciones, bienes, procesos y servicios que proporcionan a las personas los elementos materiales y simbólicos que garantizan la reproducción de la vida propia y en sociedad. Adicional a esto, el Estado reconoce el valor económico, social y cultural del cuidado, por lo que busca su inclusión en el marco legal en coordinación con políticas que garanticen su reconocimiento y remuneración (*Gaceta Parlamentaria*, 2023).

En la intersección de procesos que configuran la corriente de cambio, el Estado de México se ha posicionado, en múltiples ocasiones, como un territorio de vanguardia en la asimilación e implementación de políticas y perspectivas innovadoras con las que los gobiernos municipales puedan responder a los retos del desarrollo. Sin embargo, entre las dificultades para avanzar en el establecimiento de condiciones que garanticen los derechos humanos para las

mujeres, se identifica la prevalencia de la violencia, una situación que las ha afectado gravemente por su condición de ser mujer en la entidad mexiquense.⁷

El enfoque basado en derechos en las políticas públicas municipales de género

En México, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 (*DOF*, 2011) en materia de derechos humanos otorga rango constitucional a todos los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, incluyendo los relativos a los derechos de las mujeres, obligando a los niveles federal, estatal y municipal a llevar a cabo acciones encaminadas para su cumplimiento. En este sentido, los gobiernos municipales adquieren una serie de obligaciones que históricamente habían sido relegadas a un segundo, o incluso último, plano.

La violencia contra las mujeres y las niñas es una de las violaciones de los derechos humanos más frecuentes, por lo que se hace un llamado a invertir todos los esfuerzos y recursos posibles en las instituciones para prevenir y erradicar cualquier forma de violencia contra las niñas y mujeres. Frente a este panorama, debido a que las instituciones aún no son lo suficientemente vinculantes para garantizar los derechos humanos y para abordar la incorporación del EBDH en la agenda municipal mexiquense, la reflexión en este análisis se sustenta en la revisión histórica de su institucionalización, partiendo de que ésta permitiría identificar tres momentos clave en las reconfiguraciones de los organismos municipales de las mujeres en el Estado de México, de los cuales se derivan cambios importantes en la legislación y, como consecuencia, en la actuación municipal en función de la incorporación del EBDH. Estos momentos son: a) el establecimiento del Instituto Mexiquense de la Mujer (IMEM); b) la fundación del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS); y c) la creación de la Secretaría de las Mujeres. En una segunda vía, la institucionalización del EBDH es revisada a través de su integración en la Ley Orgánica Municipal.

⁷ De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021, la prevalencia de violencia (de cualquier tipo a lo largo de la vida) contra las mujeres de 15 años en el Estado de México es de 47.6% (Inegi, 2021), lo cual constituye un elevado riesgo para la seguridad y las posibilidades del ejercicio del derecho a una vida libre de violencia.

Metodológicamente, la aproximación que se presenta se apoya en la noción de coyuntura crítica, que es parte de las bases teóricas del nuevo institucionalismo (Pierson y Skocpol, 2008). Las coyunturas, en este análisis, se refieren a los momentos y procesos mediante los cuales cambian o se establecen nuevos patrones que inciden en la conformación de las políticas. Los puntos relevantes en la mirada que se aplica a los momentos clave son los siguientes: el tipo de ordenamiento que muestra su relevancia; las decisiones sobre las acciones y el papel de la organización municipal; así como el concepto que orienta la política. Se tiene en cuenta que la institucionalización implica incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la normativa municipal, por lo que el trazado de la incorporación del EBDH se sustenta en el análisis de los conceptos en la Ley Orgánica Municipal.

Tres momentos de la institucionalización de las políticas públicas de género en el Estado de México

Para establecer un criterio respecto a la actuación de los organismos municipales encargados del bienestar de las mujeres, es necesario reconocer que su desarrollo está ligado a las políticas nacionales y estatales. De modo que, como si de una relación simbiótica se tratara, las acciones de las instituciones federales, estatales y municipales suelen estar interrelacionadas, impactando en la eficiencia e incluso en la supervivencia de unas y otras. Si se amplía la analogía, es cierto que no todas las relaciones simbióticas garantizan la supervivencia de todas las partes; por el contrario, en ocasiones, una se debilita. Lo mismo ocurre con los organismos e instituciones: las políticas y los enfoques que se asuman –o no– irremediablemente significarán para los demás niveles avance, retroceso, estabilidad o estancamiento. En términos prácticos, esto representa la posibilidad, o imposibilidad, de actuación, funcionalidad y supervivencia de unos y otros. Un claro ejemplo de ello son los cambios en las políticas de género que han dado cabida a la creación y modificación de los organismos para la mujer. Estos espacios han operado diversos programas y actividades que actualmente se vinculan con las acciones de los ayuntamientos municipales para proteger los derechos de las niñas y mujeres desde una perspectiva que coloca en el centro la dignidad, la igualdad y la erradicación

de todas las formas de violencia. No obstante, no siempre ha sido así y, aun ahora, desempeñar esta labor no resulta tan sencillo como su enunciación.

En ese sentido, es pertinente recuperar la reflexión de que toda política pública obedece a una postura política asociada a formas de comprender, experimentar y actuar en el mundo. La postura política que en el pasado impulsó la primera Declaración Universal de Derechos respondía a una forma de comprender el mundo desde la visión de la masculinidad hegemónica, tal como puede leerse en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. La historia evidencia que el cambio en las posturas y formas de asimilar los derechos de las mujeres como derechos humanos, así como la ampliación de la noción de *ser humano* para incluir a las mujeres, ha sido una labor de siglos. Esto se repite cada vez que examinamos procesos legislativos en diferentes tiempos y espacios.

Si nos situamos en el Estado de México, en el siglo XXI, surgen algunas preguntas en torno al tema: ¿cuál es la posición de las mujeres en la legislación?, ¿cuáles han sido los cambios en la asimilación de sus derechos?, ¿cuáles han sido los enfoques desde los que se ha integrado a las mujeres en los organismos municipales? Al respecto, se exponen los momentos clave identificados a partir del análisis documental de los decretos publicados en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* en el periodo comprendido entre 2000 y 2023: 1) la creación del IMEM, que establece el marco normativo de las políticas para la atención de los problemas de la mujer y propone a los ayuntamientos la instauración de institutos municipales de la mujer; 2) la transformación del IMEM en el CEMyBS, que incluye una estructura regional y municipal mediante la conformación de consejos municipales de la mujer; 3) la transformación del CEMyBS en la Secretaría de las Mujeres, una institución que, además de promover la creación de organismos municipales, contempla, de manera expresa, la intervención del Estado desde una perspectiva de derechos humanos.

La institucionalización de derechos en el Instituto Mexiquense de la Mujer

Creado en diciembre del año 2000, el IMEM tenía como objetivo aumentar el acceso de las mujeres a los recursos y medios sociales que les permitieran la autogestión y facilitar su incorporación plena y activa en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo de la entidad. Todo esto sería posible bajo una perspectiva institucional que diera orden, estructura y permanencia a dichos fines, enmarcada por las directrices de democratización, equidad y liberación basada en la igualdad. La creación del IMEM cambió el curso en las estrategias de atención a las mujeres, porque, no obstante que los derechos de las mujeres no se mencionan expresamente, estableció un marco normativo, concentró estrategias y programas antes dispersos, conformó una estructura administrativa y colocó la noción de la igualdad de las mujeres como parte del desarrollo (tabla 1). La creación de este organismo también contemplaba convenios con diversos organismos, como la Comisión de Derechos Humanos, y planteaba la creación de institutos municipales de la mujer, propuestas que indudablemente representaron un avance significativo para los municipios y la entidad en materia de derechos⁸; sin embargo, cabe señalar que, en sentido estricto, la incorporación de éstos a los objetivos institucionales no obedecía aún a la asimilación del EBDH, pero sí contribuyó a la construcción de condiciones favorables para la incorporación de los derechos como parte de las políticas públicas y de las responsabilidades del gobierno. En este sentido, las justificaciones dadas para la creación del IMEM requerían aún ser modeladas por la perspectiva que vendría años después, puesto que la percepción institucional de la mujer como parte del tejido social seguía anclada a la visión tradicional patriarcal de las mujeres como cuidadoras y educadoras, “reconociendo que la población femenina desempeña un papel estratégico en el proceso de desarrollo político, económico, social y cultural en nuestra comunidad, inculcando valores de solidez en la familia” (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2000: 2).

⁸ De acuerdo con el Informe de Actividades 2001 del IMEM, el derecho que se impulsó principalmente para las niñas y mujeres mexiquense fue el derecho a la educación, reconociéndolo como un derecho fundamental.

Tabla 1
Institucionalización de los derechos en el Instituto Mexiquense de la Mujer

Objetivo del organismo	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar la incorporación plena y activa de la mujer en los ámbitos económico, cultural, político y recreativo de la entidad. Acrecentar su acceso a los recursos y medios sociales que le permitan la autogestión para una vida plena.
Estructura y operatividad	<ul style="list-style-type: none"> Deriva del Programa Nacional de la Mujer 1995-2000 y Alianza para la Igualdad. Es un organismo público descentralizado. Dicho organismo estatal atendería problemas de la mujer en los ámbitos educativo, laboral, de salud, de seguridad social, familiar, de vivienda, de cultura y deporte, y de los distintos grupos sociales. Sectorizado a la dependencia que el gobernador determinara.
Ejes rectores	<ul style="list-style-type: none"> Democratización. Liberación de las mujeres basada en la igualdad, entendiendo ésta como “el cambio social para que cada hombre y mujer sea capaz, para que, dentro de un marco de responsabilidad, accedan con igualdad de facilidades, oportunidades y deberes” (<i>Gaceta del Gobierno del Estado de México</i>, 2000: 1). Equidad.

Fuente: elaboración propia con base en información documental de *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2000, 2002, 2006, 2007 y 2023).

El giro institucional en el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social

En enero de 2006, el IMEM cambió su denominación a CEMyBS. Esta transformación obedecía a la necesidad de superar los esquemas de asistencia y transitar hacia el fortalecimiento de políticas públicas que permitieran el bienestar social. La justificación se basaba en la creciente influencia de factores como la globalización, la pérdida de identidad y arraigo, la creciente inserción de las mujeres a la vida laboral en condiciones poco igualitarias, el incremento de la población adulta mayor, la precariedad laboral, la violencia familiar y la pobreza, los cuales debían ser atendidos para cumplir con la agenda social (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2006).

Como resultado de las múltiples amenazas para el desarrollo, se determinó ampliar el grupo beneficiario, añadiendo a las responsabilidades del CEMyBS –antes IMEM– integrar una visión de la política estatal que beneficiara sobre todo a adultos mayores y mujeres, por lo que se sustituyó la figura de los institutos municipales por consejos municipales de la mujer y bienestar social (tabla 2).

Tabla 2
Institucionalización de derechos en el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social

Objetivo del organismo	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación, coordinación, operación y evaluación de políticas y programas para la mujer y adultos mayores a fin de promover su bienestar social. • Transformación de la agenda social en México de esquemas de asistencia al fortalecimiento de políticas públicas que permitieran el bienestar de la comunidad.
Estructura y operatividad	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto que modifica el IMEM. • Es un organismo público descentralizado. • Se amplía el sujeto a mujeres y adultos mayores. • Propone a los ayuntamientos del Estado la creación y funcionamiento de los Consejos Municipales de la Mujer y Bienestar Social.
Ejes rectores	<ul style="list-style-type: none"> • Visión de que la agenda social podía y debía incidir en la reducción de las desigualdades causadas por la globalización, la pérdida de identidad y arraigo en las generaciones jóvenes, la creciente inserción de las mujeres a la vida laboral en condiciones poco igualitarias, el incremento de la población adulta mayor, la precariedad laboral, la violencia familiar y la pobreza. • Equidad.

Fuente: elaboración propia con base en información documental de *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2000, 2002, 2006, 2007 y 2023).

Durante este periodo, y como parte de los esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos, se aprobó en 2006 la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación y Violencia en el Estado de México, la cual establecía como responsabilidad del Estado, en sus ámbitos estatal y municipal, garantizar los derechos fundamentales.

Artículo 2.- Corresponde a los poderes públicos del Estado, a los ayuntamientos, a los organismos públicos autónomos, así como a los organismos auxiliares de la administración pública estatal y municipal observar, regular, intervenir, salvaguardar y promover, el goce y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en condiciones de equidad e igualdad de las personas, consagrados por el orden jurídico mexicano y que tutela la presente ley (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2007: 1).

El giro implícito en la creación del CEMYBS y la publicación de la Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación y Violencia en el Estado de México fue importante en la conformación de una estructura territorial en los municipios que sustentara la operación de los programas; sin embargo, la

diversificación de la población objetivo en el CEMyBS tuvo efectos ambivalentes. Aunque se incluyó entre los destinatarios de las acciones a la población de adultos mayores, se perdieron de vista los problemas a solucionar en cuanto a violencia y desigualdad que enfrentan las mujeres. En estas circunstancias, tanto el gobierno estatal como los gobiernos municipales intervenían con responsabilidades muy acotadas.

La Secretaría de las Mujeres

El 29 de septiembre de 2020 se creó en el Estado de México la Secretaría de la Mujer, que posteriormente fue renombrada Secretaría de las Mujeres. Su constitución se da en el marco de la asimilación de un nuevo paradigma que vincula las nociones de ciudadanía y desarrollo con el objetivo de expandir las libertades y capacidades de mujeres, niñas y adolescentes, priorizando recursos para la procuración integral de los derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Además, integra nociones como transversalización, institucionalización y capacitación con perspectiva de género, igualdad sustantiva, perspectiva de derechos humanos de las mujeres y niñas, igualdad de género y violencia contra las mujeres (tabla 3). Este cambio en la organización institucional dio paso a una orientación más clara de las políticas de género dirigidas a la procuración de los derechos, transfiriendo los principios de acción pública al ámbito municipal.

Un paso hacia una condición favorable para la asimilación del derecho al cuidado en la entidad resulta más claro si se toma nota de que en 2023 la Secretaría de las Mujeres promovió la integración de un diagnóstico, propuesta y ruta crítica para sentar las bases de un sistema integral de cuidados en el Estado de México mediante la creación de un consejo interinstitucional enfocado en diseñar la estrategia para la implementación de un sistema estatal de cuidados (IAPEM-Secretaría de las Mujeres, 2022).

Tabla 3
Institucionalización de los derechos en la Secretaría de las Mujeres

Objetivo del organismo	<ul style="list-style-type: none"> Promover, coordinar, impulsar, formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas, programas y acciones relativas a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la transversalización de la perspectiva de género, la erradicación de la violencia por razón de género y condición social, la implementación de acciones afirmativas que acorten las brechas sociales, la protección integral de mujeres y niñas, y la eliminación de cualquier tipo de discriminación que obstaculice el acceso igualitario a las oportunidades, el empoderamiento y el ejercicio de sus derechos.
Estructura y operatividad	<ul style="list-style-type: none"> Se sustenta en el Decreto que modifica la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Ley de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres, y diversas. Es un organismo público descentralizado. El Sistema Estatal de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) depende de la Secretaría de la Mujer. Se modifica el sujeto a mujeres, niñas, niños y adolescentes.
Ejes rectores	<ul style="list-style-type: none"> Transversalización de la perspectiva de género. Igualdad sustantiva. Perspectiva de derechos humanos de las mujeres y niñas. Igualdad de género. Combate a la violencia contra las mujeres. Institucionalización y capacitación en estas perspectivas y estrategias.

Fuente: elaboración propia con base en información documental de *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2000, 2002, 2006, 2007 y 2023).

El posicionamiento de los organismos municipales de las mujeres en los momentos clave de la definición de las estrategias de política pública permite visibilizar la gradual incorporación del EBDH en las políticas de género. Los avances se ven reflejados en la ampliación de los sujetos a quienes se dirigen las acciones públicas, incorporando a niños, niñas y adolescentes, así como en los planes de acción municipales orientados a la no discriminación y en las estrategias para la promoción de la equidad. En otras palabras, los organismos municipales de las mujeres asumen la responsabilidad de prevenir y ampliar la igualdad de oportunidades para las mujeres como base para el ejercicio de sus derechos. Por lo que puede observarse, la articulación del EBDH y la perspectiva de género que hoy se pretende posicionar como columna vertebral

de los organismos se postergó por cerca de tres décadas. Claramente aún no es una visión consolidada.

La situación de las mujeres ha pasado por múltiples cambios paradigmáticos, desde la perspectiva que determinaba a las mujeres como cuidadoras y educadoras, hasta considerarlas ciudadanas, sujetos de derecho, con diversas formas de experimentar el ser mujer, alejadas de los roles de género por imposición, desigualdad y violencia. Si toda política pública está influenciada por un paradigma o postura política, entonces todo cambio de paradigma cambiará la estructura institucional, sus mecanismos y sus necesidades en términos de recursos y normatividad, por ejemplo.

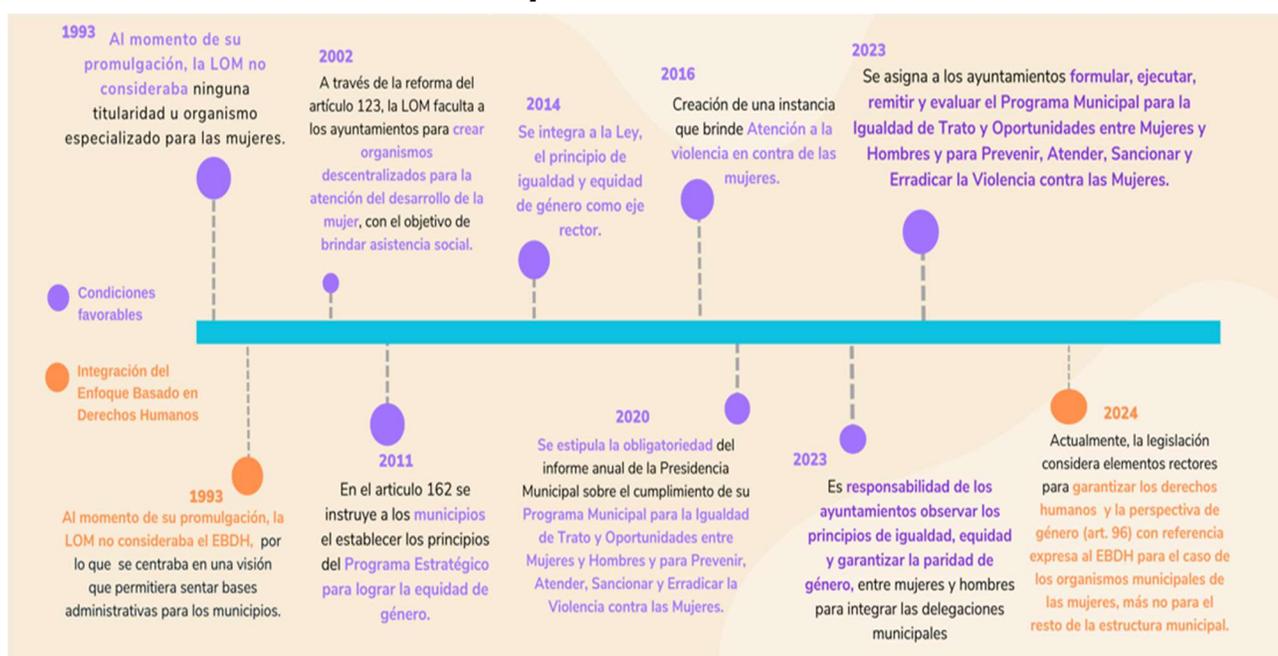
Actualmente, el discurso de las instituciones mexiquenses de atención a las mujeres se distingue por las directrices y perspectivas propuestas e impulsadas por los acuerdos y convenios nacionales e internacionales en favor del desarrollo, el bienestar y los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Sin embargo, la apertura plasmada en el discurso institucional no siempre corresponde con la realidad municipal; la asimilación de las políticas públicas, así como los mecanismos y las herramientas implementados para su cumplimiento, pueden no siempre dar los resultados esperados en su territorialización; y los espacios físicos y simbólicos que ocupan las mujeres en los municipios se han visto por muchos años como espacios indefinidos, sin límites o alcances claros tanto en lo conceptual como en lo práctico.

Los derechos de las mujeres en la Ley Orgánica Municipal

En la secuencia trazada, se evidencia que las transformaciones institucionales no son automáticas ni inmediatas; requieren la construcción de patrones normativos y empíricos que se concreten y sean apropiados dentro de las estrategias institucionales. La evolución de estas transformaciones puede rastrearse en el devenir de los cambios en los organismos municipales a partir de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, promulgada el 2 de marzo de 1993 en el decreto 164 de la *Gaceta del Gobierno de Estado de México*. La revisión de este documento, desde su promulgación hasta sus últimas reformas, permite observar los cambios que han atravesado los municipios mexiquenses y la institucionalización de las políticas públicas en diferentes

áreas y, para el caso que hoy nos ocupa, de las políticas públicas de género a nivel municipal. A continuación, se presentan algunos de los elementos contrastantes entre la Ley Orgánica Municipal de 1993 (*Gaceta de Gobierno*, 1993) y sus diferentes reformas hasta la última publicada el 2 de abril de 2024 (figura 1).

Figura 1
Avances de la integración del Enfoque Basado en Derechos Humanos en las Políticas Públicas de Género en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México



Fuente: elaboración propia con base en información documental de *Gaceta del Gobierno del Estado de México* (2023 y 2024).

El análisis de la evolución de la Ley Orgánica Municipal (figura 1) muestra que, en un inicio, esta ley no contemplaba la creación de ningún organismo especializado para las mujeres al momento de su promulgación. Su enfoque normativo se limitaba a constituir una base municipal que subsanara las necesidades primordiales de administración. A partir de 2002, los cambios en la organización municipal comenzaron a reconocer las obligaciones y atribuciones de los gobiernos locales en materia de derechos de las mujeres. Mediante el Decreto 117, se adiciona en los artículos 123 y 125 que los ayuntamientos podían crear organismos descentralizados para la atención del

desarrollo integral y la incorporación plena de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, aunque desde un enfoque asistencial (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2002).⁹ Es importante destacar que los términos de la legislación no obligaban a los gobiernos a establecer estos organismos, por lo que su creación en el territorio fue incompleta y heterogénea en cuanto a su posición dentro de la organización municipal, así como en sus capacidades y los recursos asignados para su funcionamiento.

Nueve años después, en 2011, como resultado de la aprobación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México (2008), se modificó el artículo 162 de Ley Orgánica Municipal, instruyendo a los municipios a establecer los principios del programa estratégico para lograr la equidad de género. En 2014, se reformaron algunas fracciones del artículo 48 para favorecer el principio de igualdad y equidad de género. En 2015, se consideró la integración plena de las mujeres en la esfera económica por medio del emprendimiento estipulado en el artículo 31, reconociendo la necesidad de mejorar las condiciones económicas de las mujeres y sus familias.

Si bien la integración de la perspectiva de género y otras directrices de las políticas públicas de género se ha vuelto una constante en los cambios legislativos municipales, se trata de una incorporación pausada y compleja, incluso accidentada. Desde 2002, los informes de los organismos estatales (IMEM y CEMyBS) ya consideraban la creación de organismos municipales para las mujeres, pero no fue sino hasta 14 años después cuando se integró en la Ley Orgánica Municipal, a través del artículo 96, la creación de una instancia municipal que brindara atención a las mujeres (dirección de la mujer o equivalente); sin embargo, esta medida no especificaba los mecanismos para la obtención de recursos que permitieran su funcionamiento.

Siguiendo esta línea de contrapunteo entre las estrategias de las políticas públicas de género y las atribuciones municipales, fue hasta 2020 y 2023, respectivamente, que las responsabilidades en torno a las medidas de las

⁹ El artículo 123 faculta a los ayuntamientos constituir con cargo a la hacienda pública municipal y organismos públicos descentralizados para la atención integral de la mujer, y señala la necesidad de hacerlo con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos mediante la creación del Instituto Municipal de las Mujeres y albergues. El artículo 125 instruye a los municipios la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales para la asistencia social en el ámbito de su competencia, así como la atención para el desarrollo integral de la mujer y grupos vulnerables (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2002).

políticas públicas de género en los gobiernos municipales cobran obligatoriedad, como puede observarse en el artículo 48, que establece como una atribución de la persona titular de la presidencia municipal rendir un informe anual sobre el cumplimiento del Programa Municipal para la Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Además, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de observar los principios de igualdad y equidad, y de garantizar la paridad de género entre mujeres y hombres en la integración de las delegaciones municipales. Al mismo tiempo, se reformaron de nueva cuenta los artículos 96 y 123 para, luego de diecisiete años, facultar a los ayuntamientos para crear organismos públicos descentralizados con el fin de brindar atención integral a las mujeres con perspectiva de género y EBDH. Esto incluyó la creación del Instituto Municipal de las Mujeres y, en su caso, albergues, considerando los recursos que requiriera el establecimiento de las dependencias en la agenda pública municipal (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2023).

La revisión de los cambios en la legislación municipal permite señalar que la Ley Orgánica Municipal es una ley relativamente joven. En el año de su promulgación (1993), ya se perfilaban compromisos internacionales en materia de derechos humanos, suscritos por nuestro país, los cuales no llegaron a plasmarse en los ordenamientos municipales. Esto revela que la territorialización de los estándares internacionales en la materia fue un proceso ralentizado por carencias e interpretaciones particulares en los espacios locales. En resumen, si bien la institucionalización de la perspectiva de género en la organización municipal se vio reflejada en el establecimiento de organismos municipales especializados en las demandas de las mujeres,¹⁰ cuya función primordial era reunir e impulsar los programas ya existentes, es claro que no contemplaba una estructura que pudiera adaptarse fácilmente a nuevas transformaciones. Tampoco se crearon bases operativas que contemplaran momentos coyunturales o cambios en la aplicación de las políticas y programas. En consecuencia, fue necesario implementar cambios a partir de

¹⁰ Organismos descentralizados mediante acuerdos procedimentales, que inicialmente figuraban como consejos y oficinas de la mujer. Actualmente, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México prevé su constitución como institutos municipales de las mujeres, manteniendo y asegurando su carácter descentralizado.

acuerdos procedimentales, una medida que en realidad no logró subsanar la heterogeneidad de enfoques y modos de aplicación.

Actualmente, la Ley Orgánica Municipal considera dos figuras clave para atender las necesidades de las mujeres, niñas y adolescentes: las direcciones y los institutos. Para las primeras, el artículo 96 especifica que deben “proponer, coordinar y ejecutar las políticas públicas, programas y acciones que aseguren la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres en sus distintas etapas de la vida, desde una perspectiva transversal e interseccional y con enfoque de derechos humanos” (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2023: 51); mientras que para los segundos, el artículo 123 prescribe que los ayuntamientos de los 125 municipios mexiquenses están facultados para establecer institutos municipales de las mujeres, con carácter de organismos descentralizados y con cargo a la hacienda pública municipal, que brinden atención integral con perspectiva de género y EBDH a las mujeres. Dicho propósito no ha sido alcanzado en tanto que actualmente existen diversas estructuras y figuras jurídicas de los organismos responsables de implementar estas estrategias en los municipios (institutos, direcciones, coordinaciones y consejos)

De acuerdo con lo anterior, es posible observar la persistencia de una estructura centralizada y dependiente al interior de la organización municipal, exceptuando algunos institutos, como el Instituto Municipal de la Mujer de Toluca que se constituyó como organismo público descentralizado en 2022 (Instituto Municipal de la Mujer Toluca, 2024).

Es importante señalar que, aunque existe un esquema centralizado, la configuración de estas dependencias muestra la heterogeneidad de los procesos a nivel municipal, pero también se observan señales de que comienzan a perfilarse las condiciones para la plena integración de una ley orgánica municipal con perspectiva de género y EBDH. En realidad, por más de dos décadas, el reto ha sido definir un espacio claro para la agenda de género en los municipios. Los modelos y perfiles institucionales han enfrentado una constante resistencia para asimilar las nuevas expectativas que implican cambios en la gestión y en la agenda municipal.

Otro desafío ha sido la integración de las directrices de las políticas públicas de género, ya que su vínculo con la idea de ciudadanía ha enfrentado numerosas barreras que han incidido de forma compleja en la organización de los gobiernos municipales con pocos o deficientes mecanismos para la

instrumentación de estrategias exitosas de política pública. Algunos estudios sobre las dificultades de la gestión municipal con perspectiva de género (Rodríguez, 2019; Guadarrama, 2012) muestran que las organizaciones administrativas que se constituyeron como instancias de la mujer tuvieron una inserción institucional débil y subordinada en la estructura municipal, lo que obstaculizó su consolidación y el desarrollo de las capacidades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Estado de México

En esta reflexión, la inclusión de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2008) desde la perspectiva de los derechos humanos resulta importante, ya que ha sido uno de los principales mecanismos para la integración de las políticas públicas y sus directrices en la legislación municipal. La construcción de un marco normativo y su aplicación en las dependencias de gobierno requieren claridad en los principios rectores para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, tales como la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la progresividad de los derechos humanos, además de la perspectiva de género, la interseccionalidad y el enfoque diferencial, entre otros aspectos incluidos en la ley. Sin embargo, conforme se ha ido avanzando en su implementación, ha sido necesario incorporar elementos fundamentales que no se consideraron en un inicio, como el EBDH. En su promulgación en 2008, la ley contemplaba únicamente cuatro principios rectores:

1. La igualdad jurídica entre el hombre y la mujer.
2. El respeto a la dignidad humana de la mujer.
3. La no discriminación.
4. La libertad de las mujeres.

Elementos de especialización como la perspectiva de género, el enfoque diferencial y el EBDH, a través del reconocimiento de la universalidad, la

interdependencia, la indivisibilidad y la progresión de los derechos, fueron integrados en 2023 (*Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2023).

Como puede observarse en la trayectoria de la legislación, si bien se fueron creando condiciones para la incorporación de un EBDH en el marco jurídico normativo mediante la ampliación de la población objetivo, así como de las concepciones y prescripciones relativas a la igualdad y la no discriminación, estos cambios no fueron suficientes, en tanto que el EBDH no es explícito y el proceso para la incorporación del derecho al cuidado no es claro. A nivel federal, en marzo de 2024, la Comisión de Bienestar de la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa con proyecto de decreto que incorpora una definición de los trabajos de cuidado y considera la agregación del cuidado a los derechos para el desarrollo social en los siguientes términos:

Artículo 5... Fracción XI. – Para los efectos de esta Ley, se entiende por:
[...]

XI: Trabajo de cuidados: Son las actividades que aseguran el sustento de la vida, lo que implica el cuidado de los cuerpos la educación y formación de las personas, el sostenimiento de vínculos sociales, el apoyo psicológico, el acompañamiento emocional a los miembros de las familias y el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos.

Artículo 6.- Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, el cuidado en condiciones de dignidad, calidad e igualdad, la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Gaceta Parlamentaria*, 2024: 194).

En esas circunstancias, se evidencia un desajuste entre las iniciativas que están en discusión en el Congreso de la Unión. Tal vez esos reajustes normativos inciden en la dificultad de avanzar directamente hacia el establecimiento de un sistema nacional o estatal de cuidados, es decir, uno de los obstáculos para su incorporación es que no se han completado los procedimientos para legitimar la conformación de un sistema nacional o estatal de cuidados.

Cabe aclarar que la posibilidad de institucionalizar el derecho al cuidado como una responsabilidad estatal está vinculada a la creación de una política de procuración del bienestar en el país y a su orientación política, considerando que en la actualidad se ha seguido una lógica de programas basados en apoyos directos a poblaciones determinadas, con esquemas de prestaciones y servicios que no necesariamente están incorporados a los marcos institucionales que

históricamente han guiado la protección social. Asimismo, la reflexión sobre la reconfiguración de la procuración del bienestar y la incorporación del derecho al cuidado confirma que, como lo ha señalado Rothstein (1998) y Acemoglu y Robinson (2010), las normas e instituciones que inciden en el modelo de desarrollo particularmente inciden en los arreglos institucionales que dotan de sentido y orientación a las políticas públicas.

Reflexiones finales

El recorrido por las vertientes de institucionalización que hemos explorado muestra que el derecho al cuidado tiene mejores posibilidades de ser asumido como una responsabilidad estatal en la medida en que se reconozca como un derecho de ciudadanía fundamental para la equidad y la no discriminación en las políticas públicas. Su omisión en la legislación sobre los derechos al desarrollo social y los derechos de las mujeres subraya la necesidad de encontrar nuevas formas jurídicas para regular el cuidado en los marcos normativos nacionales, estatales y municipales.

La reflexión sobre las vertientes normativas y estructurales aporta evidencia de un avance significativo en el marco jurídico municipal a través de la incorporación del EBDH en las estrategias que guían la acción de los municipios en materia de género. Sin embargo, una mirada atenta sobre este proceso muestra que la institucionalización de principios y los cambios registrados no se integran como un proceso lineal ascendente; por el contrario, revela la interacción de distintas líneas de impulso, avance y retroceso que crean un esquema complejo y desigual para la integración del derecho al cuidado como parte de las responsabilidades estatales.

La mirada que hemos puesto sobre las vías que propician la asimilación de los derechos como el eje guía de las políticas de género coincide con los señalamientos de Aguilar (2022) respecto a la necesidad de dejar de ver los problemas públicos únicamente como la ausencia de un bien o servicio y comenzar a tratarlos como una violación a los derechos humanos, tomando en cuenta la advertencia de que no se trata de que el concepto sea parte del discurso, sino de abordar los problemas considerando que los derechos se hacen realidad cuando pueden ser ejercidos. Observamos que en nuestros días la aplicación del EBDH es más discursiva que operativa, y todavía falta mucho

para que pueda convertirse en un eje rector de las políticas públicas. Los resultados del seguimiento del EBDH en las políticas de género muestran que las obligaciones de los municipios son imprecisas y no pueden compararse con los estándares internacionales. Es claro que no basta el reconocimiento discursivo; es menester conocer cómo se implementan las políticas públicas en la heterogeneidad social y cultural de los municipios. Claramente existe una brecha entre la situación actual de las políticas municipales y los estándares que marcan los convenios internacionales.

La evidencia sugiere que el establecimiento de un sistema nacional de cuidados es una meta todavía lejana, aunque simultáneamente se advierte que se han abierto vías y condiciones para la incorporación de un EBDH en las políticas públicas de género, lo cual, gradualmente, puede ser la base para el establecimiento de un sistema nacional de cuidados que integre y reconozca plenamente el cuidado como un derecho que debe ser protegido, promovido y asegurado por el Estado, toda vez que es una condición para el goce de los derechos y la dignidad humana.

Finalmente, la revisión de la institucionalización gradual del derecho al cuidado en los marcos normativos y las estrategias de políticas públicas puede servir como punto de partida para trazar las trayectorias del acceso universal a este derecho.

Fuentes consultadas

Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 35-50, <<https://acortar.link/Mn32sk>>, 18 de abril de 2024.

Acemoglu, Daron y Robinson, James (2010), “The Role of Institutions in Growth and Development”, *Review of Economics and Institutions*, 1 (2), Perugia, University of Perugia Electronic Press, pp. 1-33.

Aguilar, Carlos Ricardo (2022), “Evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, *Brazilian Journals of Business*, 4 (1), São José dos

Pinhais, Brazilian Journals Publicações de Periódicos e Editora Ltda, pp. 329-340, doi: <https://doi.org/10.34140/bjbv4n1-019>

Alza Barco, Carlos (2014), “El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, en Burgorgue-Larsen, Laurence; Maués, Antonio y Sánchez Mojica, Beatriz Eugenia (coords.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual*, Barcelona, Red de Derechos Humanos y Educación Superior-Universitat Pompeu Fabra Barcelona, pp. 51-78.

Asamblea General de la ONU (1948), “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, París, ONU, <<https://acortar.link/TPitWB>>, 18 de abril de 2024.

Castro, Josué (2019), “Ciudadanía y clase social. Apuntes en torno a los alcances de un ensayo clásico”, *Metapolítica*, núm. 104, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 67-73, <<https://acortar.link/4vFP9t>>, 18 de abril de 2024.

CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2017), “Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México”, México, CIDE.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2011), “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 10 de junio, Ciudad de México, Segob, <<https://acortar.link/lwA9ex>>, 18 de febrero de 2024.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2024), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legislativos para armonizarlos a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México”, 5 de abril, Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/1bs2BH>>, 12 de abril de 2024.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2023), “Decreto número 208”, 31 de octubre, Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/rqk1nU>>, 12 de abril de 2024.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2007), “Decreto 27. Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México”, 17 de enero, Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/eDhsVu>>, 15 de abril de 2024.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2006), “Decreto del Ejecutivo de Estado por el que se modifica el diverso por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer”, 24 de enero, Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/r4ljDR>>, 15 de febrero de 2024.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2002), “Decreto número 117 con el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, 11 de diciembre, Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/Z3qeHN>>, 12 de abril de 2024.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (2000), “Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Mujer”, 18 de diciembre, Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/Y4F6Ur>>, 15 de febrero de 2024.

Gaceta del Gobierno del Estado de México (1993), “Decreto número 164 Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, 2 de marzo, Toluca, Gobierno del Estado de México, <<https://acortar.link/yAfujF>>, 17 de mayo de 2024.

Gaceta del Senado (2021), “Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Cuidados, Presentada por senadoras y senadores de diversos grupos parlamentarios”, 19 de octubre, Ciudad de México, Senado de la República, <<https://acortar.link/k2MBWR>>, 1 de junio de 2024.

Gaceta Parlamentaria (2024), “Proyecto de dictamen de la comisión de Bienestar de Iniciativas con proyecto de Decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, en materia de cuidados”, 12 de marzo, Ciudad de México, Cámara de Diputados, <<https://acortar.link/9uPgmW>>, 12 de abril de 2024.

Gaceta Parlamentaria (2023), “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los párrafos sexagésimo quinto y sexagésimo sexto, y se recorren los subsecuentes del artículo 5 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México”, Ciudad de México, Cámara de Diputados.

Gaceta Parlamentaria (2020), “Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sistema nacional de cuidados”, 18 de noviembre, Ciudad de México, Cámara de Diputados, <<https://acortar.link/u8u5Vj>>, 1 de junio de 2024.

Hunt, Lynn (2009), *La invención de los derechos humanos*, Barcelona, Tusquets Editores.

IAPEM (Instituto de la Administración Pública del Estado de México)-Secretaría de las Mujeres (2022), *Hacia una política integral de cuidados para el Estado de México. Diagnóstico y propuesta de ruta crítica para sentar las bases de un Sistema Integral de Cuidados*, Toluca, IAPEM-Secretaría de las Mujeres.

Inegi (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) (2022), “Encuesta Nacional para el Sistema de Cuidados, ENASIC 2022”, Ciudad de México, Inegi, <<https://acortar.link/ZqHQvP>>, 2 de septiembre de 2024.

Inegi (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) (2021), “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021”, Ciudad de México, Inegi, <<https://acortar.link/goiqsx>>, 10 de marzo de 2024.

INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2017), “Bases para una estrategia nacional de cuidados”, México, INMUJERES-Secretaría de las Mujeres, 28 de agosto de 2024.

Instituto Municipal de la Mujer Toluca (2024), “¿Quiénes somos?”, Toluca, Instituto Municipal de la Mujer, <<https://acortar.link/qu2VDf>>, 30 de agosto de 2024.

- Marrades, Ana (2016), “Los nuevos derechos sociales. El derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional”, *Revista de Derecho Político*, vol. 97, pp. 209-242.
- Marshall, Thomas (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- ONU Mujeres-CEPAL (Organización de las Naciones Unidas Mujeres-Comisión Económica para América Latina y El Caribe) (2022), “Hacia la construcción de sistemas de cuidados en América Latina y El Caribe. Elementos para su implementación (LC/TS.2022/26)”, Santiago, ONU Mujeres-CEPAL, <<https://acortar.link/NYrrLV>>, 10 de junio de 2024.
- Pautassi, Laura (2020), “La centralidad del Derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo”, *Ius Et Veritas*, núm. 61, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 78-93, doi: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.005>
- Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2008), “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1), Montevideo, Instituto de Ciencia Política, pp. 7-38.
- Rothstein, Bo (1998), *Just institutions matter. The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sallé, María Ángeles y Molpeceres, Laura (coords.) (2018), *Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en América Latina y El Caribe*, Panamá, ONU Mujeres.

Reseña curricular

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez. Doctora en ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es profesora investigadora de El Colegio Mexiquense A.C., investigadora del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel II, e integrante del

Seminario de Instituciones, Sociedad Civil y Políticas Públicas de la misma institución de adscripción. Sus líneas de investigación son: políticas públicas, instituciones, género y derechos humanos. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: como autora, *Asistencia social, vulnerabilidad y exclusión*, Toluca, El Colegio Mexiquense A.C. (2024); como coautora, *Igualdad de género y la agenda 2030. Una mirada a la territorialización en el Estado de México*, Toluca, El Colegio Mexiquense A.C. (2022); y *Deshilando la madeja. Algunos hilos en la trama de la institucionalización de la investigación académica sobre mujeres y género en México*, Toluca, El Colegio Mexiquense A.C. (2020).