Construir un México inclusivo

POLÍTICAS Y BUENA GOBERNANZA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

OCDE

INMUJERES

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género

Esta traducción se publica con la autorización de la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original de la obra, son responsabilidad exclusiva del (de los) autor (es) de la traducción. En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.

OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

Originalmente publicada por la OCDE en inglés con el título: *Building an Inclusive Mexico, Policies and Good Governance for Gender Equality*.

© 2017 OCDE

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE. Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© 2017 Instituto Nacional de las Mujeres para esta edición en español.

ISBN 978-50-77-82554-8 (impresa)

Los datos relativos a Israel son proporcionados por las autoridades israelíes conducentes y quedan bajo su responsabilidad. El uso que la OCDE hace de los mismos no conlleva perjuicios para el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania conforme a los términos del derecho internacional.

Traducción: Ma. Guadalupe Becerra Perusquía

Edición y diagramación: Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.

Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Prólogo

Durante muchos años, la OCDE ha defendido la igualdad de género en diversos terrenos. No solo hemos aportado pruebas del porqué la discriminación de género es perjudicial para las personas, las familias y la sociedad en general, y para el nivel de bienestar al que aspiran, sino también de las repercusiones negativas que afectan al crecimiento potencial de nuestras economías. El fuerte apoyo de la OCDE, así como la diligente labor que realizan las y los *sherpas* (incluida la OCDE), ha incrementado la importancia de la agenda de género y conducido a fuertes compromisos de los líderes del G20 y del G7. Este trabajo ha ayudado a promocionar aún más la meta de género del G20, con la intención de que para 2025 se reduzca en 25% la brecha en las tasas de participación en la fuerza laboral entre mujeres y hombres.

El estudio *Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género,* redactado en colaboración con INMUJERES, constituye una contribución importante para la agenda nacional de igualdad de género. El informe presenta un análisis detallado de la situación de México en cuanto a la igualdad de género y hace recomendaciones específicas para obtener mejores resultados. Confirma que, en años recientes, México ha emprendido acciones muy importantes en las políticas para promover la igualdad de género. Esto incluye la decisión de elevar a nivel ministerial el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres —encabezado, por primera vez, por el presidente Peña Nieto, en cuya sesión abierta en 2016, participó la OCDE— y todas las medidas importantes que de este se desprenden. El liderazgo del presidente en el Sistema muestra el compromiso renovado para permitir una mayor integración de las consideraciones de género al ciclo de políticas, en consonancia con el objetivo original esbozado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. También corrobora un firme interés para alcanzar mejores resultados en la agenda de género y el compromiso de México con la meta de género del G20.

Ahora que México cuenta con programas y políticas de igualdad entre mujeres y hombres es necesario garantizar su cabal implementación en todos los sectores y distintos órdenes de gobierno para lograr un cambio real. México necesita invertir en instituciones y competencias para asegurar que dichas herramientas den resultados. Su eficaz implementación y un cambio de parámetros culturales son fundamentales, ya que, en distintos campos, el país va a la zaga no solo de los países de la OCDE, sino también de países latinoamericanos con niveles de desarrollo similares. México todavía tiene una de las tasas más bajas en cuanto a participación de las mujeres en el mercado laboral. Solo 47% de las mexicanas en edad productiva son parte de la fuerza de trabajo, en comparación con el 67% promedio de la OCDE y niveles de alrededor de 60% en Chile, Colombia, Perú y Brasil. El país también experimenta una de las brechas más grandes entre mujeres y

hombres que no estudian ni trabajan (jóvenes sin empleo ni educación ni capacitación), y la tasa más alta de embarazo adolescente en la OCDE. Aun cuando ha habido un importante avance en el número de mujeres elegidas para la Cámara de Diputados federal, todavía están subrepresentadas en otras esferas públicas y en los gobiernos municipales. Lo que es peor, la violencia contra las mujeres aún afecta profundamente el tejido social del país y los estereotipos de género están muy extendidos. En muchos casos, los medios masivos de comunicación, incluida la televisión, reproducen estos sesgos o prejuicios, lo que resulta en mayores grados de desigualdad y discriminación de género.

Las desigualdades entre mujeres y hombres tienen consecuencias morales y éticas, pero también económicas. El análisis de la OCDE muestra que reducir a la mitad la brecha de género en la participación en la fuerza laboral entre mujeres y hombres de México para 2040 incrementaría el PIB per cápita en casi 0.2 puntos porcentuales al año sobre las proyecciones de la línea de base. Por lo tanto, las acciones decisivas de México para reducir las brechas de género deben seguir siendo una prioridad. INMUJERES ha ejercido un papel crucial en el fortalecimiento de las políticas de género y la promoción de medidas como las cuotas de género, lo que ha resultado muy efectivo y ha colocado al país en el segundo lugar en la OCDE (detrás de Suecia), con la máxima participación de las mujeres en los parlamentos nacionales: 42%, muy por arriba del promedio de 28% de la OCDE. Becas para que las niñas permanezcan en la escuela y mejores guarderías son otras medidas que van en la dirección correcta y deberán ampliarse.

Las recomendaciones presentadas en este informe se basan en las *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre igualdad de género en empleo, educación y emprendimiento* (2013) y en *Igualdad de Género en la Vida Pública* (2015). Ambos se centran en el bienestar no solo de las mujeres, sino de la sociedad en su conjunto. Ampliar la viabilidad y el acceso a las guarderías, por ejemplo, no solo es bueno para las mujeres, sino también para las familias, y es uno de los ecualizadores más importantes en una sociedad tan desigual. Mejorar la productividad (mediante mayor eficiencia, pero menos horas en el trabajo) y reducir la informalidad dará a los padres y las madres la posibilidad de equilibrar las responsabilidades familiares y laborales, y les permitirá disfrutar de una vida más plena. Más importante aún es garantizar el acceso a sistemas judiciales eficientes y efectivos para evitar la violencia contra las mujeres. Esto repercutirá en la protección brindada a la sociedad en su totalidad. Estas recomendaciones forman parte de un paquete integral que esperamos respalden los esfuerzos de México para alcanzar una sociedad y una economía más inclusivas.

Esperamos que este informe y sus recomendaciones contribuyan de manera importante a reducir la brecha de género y a incrementar el empoderamiento de las mujeres. México enfrenta muchos retos y ha propiciado una agenda importante para la reforma estructural. Empoderar a las mujeres mexicanas ayudará a avanzar con mayor velocidad en la construcción de un país más incluyente, sostenible y exitoso. México puede contar con la OCDE para acompañarlo en este viaje.

Angel Gurría
Secretario General de la OCDE

AGRADECIMIENTOS

La OCDE preparó el estudio *Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género* en el contexto de un acuerdo con el gobierno de México, a fin de evaluar la desigualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la vida económica y pública del país. Este proyecto contó con la supervisión de Gabriela Ramos, directora de Gabinete de la OCDE, consejera especial para el secretario general de la OCDE y *sherpa* ante el G20.

El informe fue elaborado conjuntamente por los equipos de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales y de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, ambos de la OCDE, bajo la supervisión de Willem Adema y Tatyana Teplova, respectivamente, y la supervisión general de Rolf Alter, director de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE; Stefano Scarpetta, director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, y Monika Queisser, quien encabeza el Proyecto horizontal de la OCDE sobre igualdad de género.

La principal autora de los capítulos 2, 3 y 4 fue Valerie Frey, y de los capítulos 5, 6 y 7, Pinar Guven. Chris Clarke, Addie Erwin, Elena Gentili y Apolline Jaoui hicieron importantes contribuciones.

La preparación de este informe comenzó en febrero de 2016, cuando el equipo de investigación formado por Valérie Frey, Pinar Guven y Tatyana Teplova, del Secretariado de la OCDE, y Pamela Murphy, revisora de pares en representación de Status of Women Canada [oficina gubernamental que promueve la igualdad de las mujeres], hizo una investigación de campo y entrevistó a las principales instancias interesadas en México. Esta misión se realizó con ayuda del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) de México, y el apoyo de Adriana Montejano, del Centro de la OCDE en México, quien analizó con diferentes instituciones la necesidad de que la OCDE elaborara este informe. La misión incluyó reuniones informativas y entrevistas con los formuladores de políticas y con funcionarios de la Secretaría de la Función Pública (SFP), INMUJERES, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Educación (SEP), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, la Comisión para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, la Comisión para la Igualdad de Género del Senado, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Por fortuna, la misión tuvo oportunidad de reunirse con varios funcionarios de alto rango, como la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa; Virgilio Andrade, secretario

de la SFP; José Adán Ignacio Rubí Salazar, subsecretario de la STPS; Rocío Ruiz Chávez, subsecretaria de la SE; Vanessa Rubio Márquez, subsecretaria de SEDESOL; Rodolfo Tuirán, subsecretario de la SEP, e importantes senadores y diputados, además de invaluables miembros de sus equipos, muchos de los cuales enviaron materiales pertinentes y respondieron preguntas después de concluida la misión. El equipo de investigación también entrevistó a expertos bien informados del mundo académico y la sociedad civil. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) proporcionó información útil después de la misión. Estas conversaciones, y la información brindada, fueron significativas para este informe. Roberto Martínez del Centro de la OCDE en México dio apoyo durante su misión.

Este estudio también contó con el acertado asesoramiento de la colega revisora senior Pamela Murphy, analista senior de políticas de Status of Women Canada. Los autores agradecen a los expertos que hicieron comentarios a un borrador previo de este informe: Willem Adema, María Huerta, Mabel Gabriel, Paolo Falco, Mónica Orozco, Gabriela Ramos, Tatyana Teplova y Monika Queisser. Los autores también valoran las sugerencias y recomendaciones hechas por los expertos de la OCDE en México durante el proceso de investigación y redacción, incluyendo a Maya Camacho Dávalos, Daniela Cardozo, Sean Dougherty, Adrián de la Garza, Ian Forde, Pauline Fron, Daniel Hernández, Ernesto Herrera, Eliana Pérez, Maxime Ladaique, Paul Lagunes, Juan Rebolledo, Cuauhtémoc Rebolledo-Gómez, Alessandra Sánchez Godínez, Jane Stacey, Héctor Tajonar de Lara, Olivier Thévenon y otros. Nathalie Bienvenue, Natalie Lagorce, y Elma Lopes dieron apoyo logístico, y Lucy Hulett, Ken Kincaid, Kate Lancaster y Marlène Mohier brindaron apoyo en la corrección y publicación.

Por último, la OCDE agradece a la directiva y al personal del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) por su apoyo durante la misión efectuada en México, por aportar conocimientos especializados durante la investigación y la redacción, y por sus amplios comentarios sobre este informe. Fue inestimable el apoyo de Lorena Cruz Sánchez, presidenta de INMUJERES, quien brindó recursos para este trabajo y se reunió con el equipo de la OCDE durante la misión investigadora. Los autores reconocen la apreciable guía de María de la Paz López Barajas, directora general de Institucionalización de la Perspectiva de Género; Celia Aguilar Setién, directora de Evaluación; Anitzel Merino Dorantes, directora de Cultura Institucional y Gestión Pública; y a su personal y colegas en INMUJERES que colaboraron en este trabajo. También es preciso agradecer a los institutos de las mujeres de las entidades federativas que participaron en el Cuestionario sobre la Igualdad de Género en los estados de la República.

Prefacio

En el contexto de la peor crisis financiera global, la agenda de género ha cobrado más visibilidad e importancia porque nos da respuestas en la búsqueda de un modelo de crecimiento equilibrado y sostenible. Por lo tanto, no sorprende que el género ocupe a menudo un lugar prominente en las agendas de las dirigencias, con resultados significativos en el G20 y el G7. La OCDE ha sido una socia orgullosa en estos esfuerzos.

Como destacó el secretario general Angel Gurría en el prólogo de esta obra, el presente informe se ajusta a las necesidades y la agenda de México, un país cuyos resultados en cuestión de género son todavía deficientes. México ha colocado la igualdad de género y la no discriminación contra las mujeres en un lugar importante de su agenda de crecimiento y sigue varios caminos para mejorar las condiciones y el estatus de las mujeres en la sociedad. Con base en las perspectivas y experiencias comparativas de los países de la OCDE, este informe ofrece interesantes visiones y recomendaciones de políticas. Curiosamente, si bien muchas de las recomendaciones presentadas en el informe se adaptan a las condiciones de las mujeres, su impacto potencial se extiende a toda la sociedad. Al seguirlas, México logrará un desarrollo más equilibrado y humano, donde todas y todos pueden contribuir y en el que mujeres y hombres pueden disfrutar de un mayor nivel de bienestar. Las recomendaciones específicas incluyen:

Promover los esfuerzos en el terreno de la educación no solo para solucionar la deserción escolar de las niñas, o la muy alta tasa de embarazo adolescente —una proporción de 74 nacimientos por cada 1000 mujeres entre 15 y 19 años, comparada con el promedio de 15 nacimientos en la OCDE—, sino también para fomentar la autoestima de las chicas y alentarlas a seguir una educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM). En un tema más amplio (vinculado a la educación, pero que repercutirá en toda la sociedad), el informe hace un llamado para que el sistema educativo evite los estereotipos de género en escuelas y libros de texto; fortalezca las medidas para capacitar al personal docente (maestros y maestras) en el reconocimiento y eliminación de los sesgos de género y ayude a conectar a las mujeres jóvenes con otros modelos de comportamiento. Como apoyo a México en este punto, trabajamos con la Secretaría de Educación y varias instituciones para poner en marcha una red de mexicanas que son modelos de comportamiento y que pueden inspirar a las jóvenes y ayudarlas a elevar sus ambiciones. Asimismo, se hace un llamado para que mujeres y hombres jóvenes terminen la enseñanza media superior, porque es muy alta la deserción escolar en ambos sexos. Facilitar que las mujeres jóvenes terminen los estudios garantizando suficiente apoyo desde la secundaria hasta la educación superior, incluyendo el mejoramiento de la educación sexual y asegurando el acceso a anticonceptivos asequibles y modernos, también es clave, así como priorizar la disponibilidad de guarderías accesibles y de buena calidad para madres y padres jóvenes.

Promover medidas en el mercado laboral para facilitar la conciliación del trabajo con la vida familiar de los padres, tanto en el sector privado como en el público, de modo que madres y padres tengan ingresos en el periodo cercano al parto y cuando sus hijos son pequeños. La licencia por maternidad y por paternidad son dos áreas que se necesitan mejorar. Añadir cuando menos dos semanas a la licencia por maternidad pagada —para sumar un total de 14 semanas— acercaría a México a la mejor práctica internacional. También podría considerarse acortar el periodo de aportación al seguro social que determina la elegibilidad para la licencia por maternidad, garantizando así que más mujeres sean elegibles para dicha licencia pagada con recursos públicos (y no con dinero del empleador). Estos ajustes podrían financiarse con una reducción o un límite en la tasa de remplazo del salario en la licencia por maternidad para las personas que más ganan, ya que la práctica mexicana de pagar 100% de los salarios a las trabajadoras que cumplen los requisitos —incluidas las que ganan mucho— es muy superior al promedio de la OCDE. Aunque México dio un paso importante al introducir la licencia de paternidad, el periodo (cinco días en la actualidad) es demasiado corto en comparación con el promedio de ocho semanas en la OCDE. México deberá usar fondos públicos para pagar el periodo de la licencia de paternidad e incrementar los esfuerzos para alentar a que los padres que tienen esa prestación, la tomen. En una escala más amplia, intensificar los esfuerzos para reducir la informalidad en el mercado laboral permitirá dar un gran paso en la tarea de asegurar que mujeres y hombres estén plenamente incorporados al sistema de protección social, ganen salarios justos y tengan un empleo de mayor calidad. Aun cuando ambos sexos enfrentan altas tasas de informalidad en México, hay una gran brecha de género: a principios de 2016, 49.7% de los hombres y 57.2% de las mujeres tenían empleos informales (no agrícolas). Lamentablemente, estas tasas se modificaron poco en la década pasada.

Mejorar el acceso en la primera infancia a educación y cuidados de buena calidad, en particular para los menores de tres años, es otra acción necesaria. En tanto que la atención a lactantes y párvulos por medio de guarderías y estancias infantiles es insuficiente, el servicio preescolar en México (que relativamente tiene una buena atención), ya alcanzó una cobertura de casi 90% para niños y niñas de cuatro años, superior al promedio de 86% de la OCDE. Es igualmente importante asegurarse de que mujeres y hombres tengan el mismo tiempo para combinar responsabilidades laborales y familiares, tanto en el sector privado como en el público, para modificar la cultura mexicana de jornadas de trabajo excesivamente largas, permitir el acceso a arreglos flexibles en el trabajo, y reducir la desproporcionada responsabilidad de las mujeres en cuanto al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados.

La violencia de género es otra área en la que se necesitan acciones urgentes. Es vital crear conciencia de la violencia contra las mujeres en el hogar, el trabajo, la televisión, los espacios públicos y la política. Esto podría ir acompañado de otras medidas, como trazar un programa integral de largo alcance y a medida coordinado por el gobierno; diseñar medidas para prevenir ataques a las mujeres mediante conocimientos específicos del contexto; trabajar para cambiar las normas a través de educación socioemocional en las escuelas y mejorar el acceso de las mujeres a la justicia y la seguridad. La capacitación a los cuerpos de policía para atender los delitos de género y asegurar que el sistema judicial garantice la seguridad de las mujeres es otro ejemplo que favorecerá a las mujeres y ampliará el beneficio a toda la sociedad. También es importante fortalecer la legislación para erradicar la violencia contra las mujeres en la esfera política y el acoso sexual en el lugar de trabajo (público y privado).

El estudio también arroja luz sobre la igualdad de género en el sector público, incluida la alta dirección. Para apoyar la igualdad de género en esta área, el informe recomienda —entre otras cosas— establecer medidas, metas y cuotas, según sea necesario, en los nombramientos

de alto nivel en la función pública y en el área judicial. El informe recomienda, además, consolidar la capacidad de la Secretaría de la Función Pública, así como de las distintas secretarías y organismos, para supervisar sistemática y eficazmente el equilibrio de género, incluyendo puestos directivos y diferentes grupos ocupacionales.

La gobernanza del sistema para promover la igualdad de género es otro elemento fundamental de este informe, en el que se esbozan varias recomendaciones, como fortalecer, con el apoyo de INMUJERES, los requisitos y competencias de las secretarías y otras instituciones públicas para aplicar un análisis de género en el diseño e implementación de políticas, programas y presupuestos sectoriales, como parte de los procesos fundamentales de formulación de políticas y asignación de recursos en todos los niveles de gobierno. Establecer requisitos y promover las competencias en los organismos centrales del gobierno para supervisar (por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y del Congreso para vigilar —por medio de evaluaciones del impacto de género— la respuesta de las políticas y presupuestos planteados a las necesidades diversificadas de mujeres y hombres, apoyaría la entrega de resultados de las políticas sensibles al tema de género. La OCDE también destaca la necesidad de seguir reforzando la coordinación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), recientemente elevado a nivel ministerial, y apoyar al INMUJERES para cumplir con su mandato de coordinar los organismos federales con la sociedad civil y, al mismo tiempo, afianzar la cooperación y coordinación para la igualdad de género en el ámbito estatal. El INMUJERES aspira a establecer la igualdad sustantiva en las reglas del juego para el avance de las mujeres y merece el apoyo total al más alto nivel político.

También es clave apoyar la implementación del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), que es la estrategia clave en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México para promover la igualdad de género mediante el desarrollo de planes regulares de cumplimiento con indicadores de éxito, y lineamientos y manuales para brindar más orientación a la administración en la implementación de la transversalidad de género. Este objetivo podría respaldarse al ampliar la recopilación y disponibilidad de datos desagregados por sexo, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a una amplia gama de sectores, y crear conciencia entre las secretarías competentes respecto al uso de estos datos para que la formulación de políticas, supervisión y evaluación cuenten con información.

Las mexicanas ofrecen al país la mayor oportunidad de prosperar. Las políticas de género no se refieren solo a las mujeres, tratan del bienestar de todas las mujeres y los hombres en México. Son una forma segura de construir una sociedad más equilibrada, donde las mujeres puedan tener éxito sin enfrentar discriminación, tener que encarar un entorno laboral difícil o inestable, o sentir inseguridad al caminar por las calles. Aplicar una perspectiva de género a la formulación de políticas y desarrollar más políticas favorables a la familia también tendrá un efecto duradero en las familias y las sociedades. La OCDE está lista para apoyar a México en la instrumentación de estas medidas, de modo que sus mujeres desarrollen todo su potencial y, al hacerlo, promuevan un crecimiento más sostenible e inclusivo.

Gabriela Ramos
Directora de Gabinete de la OCDE y *sherpa* ante el G20

Presentación

Construir un México inclusivo es un desafío que el Gobierno Mexicano afronta con políticas públicas que se proponen derribar los obstáculos y la discriminación que afecta a las mujeres y las niñas, reconociendo que no se podrá alcanzar un desarrollo sostenible sin considerar a la mitad de su población.

Esta publicación, resultado de la intensa colaboración durante un año, entre la OCDE y su equipo de expertas y el INMUJERES, identifica los logros, los obstáculos y los desafíos que surgen del análisis de la política nacional de igualdad entre mujeres y hombres en México, asimismo hace recomendaciones puntuales para avanzar en el camino de la gobernanza para la igualdad de género.

El estudio que aquí se presenta muestra que México, como la mayoría de los países, tiene un largo camino por recorrer para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres; sin embargo, va en el camino correcto. Por primera vez en la historia del país, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, incorpora la perspectiva de género como una estrategia transversal, la cual se despliega en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el PROIGUALDAD, principal instrumento programático integral de cumplimiento, obligatorio para toda la Administración Pública Federal. También en el nivel federal, cuenta con un robusto marco jurídico y normativo, con mecanismos e instituciones que están trabajando bajo este marco, con estadísticas de género y con recursos presupuestales destinados especialmente a la igualdad entre mujeres y hombres, para asegurar que haya más inversiones e iniciativas para la autonomía y empoderamiento de las mujeres.

México ha reafirmado, al más alto nivel, su compromiso de Estado en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Gracias a la participación de la sociedad civil, los tres órdenes de Gobierno, los Poderes Legislativo y Judicial, la academia y las agencias internacionales de derechos humanos de las mujeres, se ha logrado avances importantes, como ocurre con la reforma político electoral que garantiza el principio de paridad en las candidaturas de los congresos federal y estatales, por lo que hoy la mujeres tienen 42.4% de la representatividad en la Cámara de Diputados, siete congresos locales con más del 50% de mujeres y 23 con una representación en promedio de 40%.

Existen también avances en materia de educación, con más mujeres en carreras “no tradicionales” y, para hacer frente a la deserción de las adolescentes, en el nivel de educación media superior, se cuenta con un programa de becas con acciones afirmativas, para que éstas no abandonen sus estudios por falta de recursos o por un embarazo temprano.

No obstante los avances alcanzados, las estadísticas nos muestran que en México, la baja participación de las mujeres en el mercado laboral está relacionada con la enorme carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerada que pesa sobre ellas, restringiendo su tiempo y oportunidades laborales, por lo que, en México, se ha reconocido la necesidad urgente de abrir un amplio debate en torno a políticas que atiendan las necesidades de cuidado, ya que actualmente, y con mayor intensidad en un futuro cercano, nuestro país hará frente al crecimiento de la demanda de cuidados, resultado del envejecimiento de la población y la mayor prevalencia de personas con enfermedades crónico-degenerativas.

Este estudio es un instrumento, que nos permite una nueva mirada sobre los problemas nacionales, reconociendo la importancia de las mujeres como actoras estratégicas para el desarrollo inclusivo y sostenible. Sus capacidades y potencialidades son claves para acelerar el paso hacia la igualdad sustantiva. Las recomendaciones de este estudio son una fuente de orientación, una guía y una herramienta crucial para avanzar y alcanzar el objetivo propuesto.

México tiene un compromiso suscrito con las mujeres y los hombres en todo el territorio nacional. Este compromiso está posicionado en los más altos niveles políticos, institucionales y sociales. Con un marco normativo sólido y mediante el desarrollo de capacidades institucionales se avanza en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las políticas sectoriales de la federación.

Con el valioso acompañamiento de la OCDE, el INMUJERES continuará realizando su papel de coordinación y seguimiento del cumplimiento de la política nacional de igualdad y fortalecerá su acción normativa para promover y encauzar dicha política.

LORENA CRUZ SÁNCHEZ
Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres

Índice

Acrónimos y abreviaturas 23

Resumen ejecutivo 25

***Capítulo 1.* Género, crecimiento y gobierno: alcanzar el potencial de México** 29

1.1. Introducción 30

Gráfica 1.1. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es esencial para impulsar el crecimiento económico en México 31

México está en el camino correcto 31

Los esfuerzos en pro de la igualdad de género no deben perder impulso 32

1.2. La igualdad de género para un crecimiento inclusivo y una vida mejor 33

El trabajo remunerado de las mujeres ayuda al ingreso total de la familia 34

La participación de las madres en el mercado modifica la distribución de los recursos en el hogar 34

Gráfica 1.2. Las tasas de pobreza infantil son más bajas en los países donde el empleo materno es más alto 35

Las mujeres necesitan alternativas económicas 35

Las madres que trabajan cambian las normas de género 36

Las mujeres en el gobierno contribuyen a obtener resultados políticos inclusivos 36

Gráfica 1.3. Las mujeres en el sector público en comparación con las mujeres en el empleo total, 2013 37

1.3. El estatus de las mujeres en México 37

Gráfica 1.4. La tasa de participación de las mujeres mexicanas en la fuerza laboral aumenta, pero va a la zaga de la mayoría en la OCDE 38

1.4. Un acercamiento a las jóvenes que no estudian o trabajan y a las madres en México 39

Gráfica 1.5. Las madres tienen menos probabilidades de trabajar o ir a la escuela que las que no son madres, en especial cuando son jóvenes 40

1.5. Escasez de tiempo, informalidad y empleo de las mujeres en México 41

Gráfica 1.6. Las mexicanas llevan una pesada carga en el cuidado de hijas e hijos y los quehaceres domésticos sin remuneración 42

Gráfica 1.7. Las madres mexicanas dedican muy pocas horas o muchas al trabajo remunerado 43

1.6. Acceso de las mujeres a la toma de decisiones: el vaso medio lleno 44

Gráfica 1.8. Proporción de mujeres parlamentarias y cuotas de género en la OCDE, 2016 45

Gráfica 1.9. Participación de las mujeres en los congresos locales 46

Gráfica 1.10. Proporción de servidores públicos por nivel del puesto y sexo, México, 2015 48

Gráfica 1.11. Distribución por sexo en los puestos donde se toman las decisiones judiciales, México, 2015 48

1.7. Insertar la perspectiva de género en todas las políticas 49

1.8. Cerrar la brecha en la implementación de las políticas sensibles al género 52

Recuadro 1.1. Recomendaciones de las políticas clave para promover la igualdad de género en México 54

Notas 58

Bibliografía 59

***Capítulo 2.* El estatus de las mujeres en México** 61

2.1. Introducción 62

Principales hallazgos 62

2.2. Las estructuras familiares cambian 63

Gráfica 2.1. Las tasas de fecundidad en México disminuyen 64

Recuadro 2.1. Panorámica de la salud de las mujeres en México 64

2.3. Las niñas tienen buen desempeño en la escuela en comparación con los niños, pero el sistema educativo enfrenta retos 65

Los índices de deserción en la educación media siguen siendo altos entre adolescentes de ambos sexos 65

Gráfica 2.2. México ha cerrado la brecha de género en educación media superior terminada, pero ambos sexos tienen niveles relativamente bajos de terminación 67

A pesar de las mejoras, las puntuaciones promedio de las pruebas son bajas y persisten las brechas de género 68

Gráfica 2.3. Las bajas puntuaciones en PISA se combinan con las brechas de género en México 68

Las mexicanas tienen una cobertura aceptable en diversos campos de educación superior 69

Gráfica 2.4. Las mexicanas tienen una cobertura aceptable en diversos campos de estudio 70

El gasto en educación por estudiante es bajo 70

2.4. Las mexicanas no han alcanzado su potencial en el mercado laboral 70
Gráfica 2.5. La tasa de participación de las mexicanas en la fuerza laboral va a la zaga de la mayoría perteneciente a la OCDE 71
Gráfica 2.6. En México persisten las brechas de género en cuanto a participación en la fuerza laboral 72
Recuadro 2.2. Las mexicanas tienen menos probabilidades de obtener empleo que los hombres, especialmente después de ser madres 72
Gráfica 2.7. Es poco factible que las madres que viven en pareja desempeñen un trabajo remunerado en México 73
2.5. Brechas de género en la calidad de los empleos en México 74
Las largas jornadas de trabajo afectan a hombres y mujeres 74
La brecha de género en el salario persiste 75
Una gran proporción de mujeres desempeña trabajos informales 76
Gráfica 2.8. Persisten altos porcentajes de informalidad para ambos sexos 76
2.6. Entre los emprendedores, las brechas de género se presentan al contratar trabajadores o entrar a la formalidad 77
2.7. Las tasas de pobreza son elevadas para mujeres y hombres 78
Gráfica 2.9. Las mujeres en México tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que los hombres 79
Las mujeres indígenas enfrentan múltiples desventajas 79
Las mujeres han logrado avances en la inclusión financiera 80
2.8. La juventud mexicana tiene opiniones más progresistas sobre la educación y el trabajo de las mujeres 81
Gráfica 2.10. Las y los mexicanos valoran cada día más la educación universitaria para las mujeres 82
Gráfica 2.11. Muchos mexicanos todavía consideran que cuando una madre trabaja, sus hijos e hijas se ven afectados 83
Gráfica 2.12. Las mujeres que son sostén de la familia tienen una imagen negativa 83
2.9. Las mujeres en la vida política 83
2.10. Experiencias vividas por las mujeres en México 84
Gráfica 2.13. Las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas están muy preocupadas por la violencia 85
2.11. La violencia contra las mujeres es generalizada 85
Gráfica 2.14. Es más probable que los hombres sean víctimas de homicidio 87
Políticas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres 87
Notas 91
Bibliografía 92
Bibliografía de bases de datos 93

Anexo 2.A1 Estimación de los efectos que los cambios en las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral tienen en el tamaño de la fuerza de trabajo y el PIB per cápita en México 94

Cuadro 2.A1.1. Resumen de los efectos estimados que los cambios de la participación femenina en la fuerza de trabajo tienen en el tamaño proyectado de la fuerza laboral en México 95

Cuadro 2.A1.2. Resumen de los efectos estimados que los cambios de la participación femenina en la fuerza de trabajo tienen en el PIB per cápita proyectado en México 96

Anexo 2.A2 Determinantes del empleo en México 97

Cuadro 2.A2.1. Regresión logit que estima la relación entre género y probabilidad de empleo 97

***Capítulo 3.* Mujeres jóvenes y madres en México enfrentan grandes barreras al trabajo remunerado** 99

3.1. Introducción 100

Principales hallazgos 100

Recuadro 3.1. Recomendaciones de políticas clave para mejorar el estatus de jóvenes que no estudian o trabajan y madres en México 101

3.2. Es cuatro veces más probable que las mujeres jóvenes no estudien o trabajen que los jóvenes 102

Gráfica 3.1. Las mujeres jóvenes tienen más probabilidades que los hombres de no estudiar o trabajar en México 103

Más de la mitad de las jóvenes que no estudian o trabajan de México son madres 104

Gráfica 3.2. Es mucho menos viable que las madres jóvenes trabajen o asistan a la escuela que las otras mujeres 105

3.3. La tasa de embarazo adolescente en México es alta, señal de riesgos de pobreza futura 105

Gráfica 3.3. La tasa de fecundidad adolescente es la más alta en la OCDE 106

3.4. La planificación familiar en México 106

Gráfica 3.4. Necesidad no cubierta de planificación familiar entre mujeres casadas o con pareja 108

3.5. Las políticas de educación y empleo pueden mejorar las posibilidades de niñas y mujeres jóvenes 109

3.6. La maternidad presenta retos para las trabajadoras 112

Gráfica 3.5. Es menos probable que las madres tengan trabajo remunerado que las mujeres sin hijos a su cargo en la mayoría de los países 113

Gráfica 3.6. Los padres mexicanos tienen más probabilidades de participar en educación o empleo que los hombres sin hijos o hijas a su cargo 114

3.7. México ha tomado medidas importantes para ayudar a padres y madres a conciliar trabajo y familia, pero puede hacer más 114

Gráfica 3.7. La edad del hijo o hija influye en el empleo materno 115

Licencia retribuida por maternidad y por paternidad 116

Gráfica 3.8. México está rezagado respecto a la OCDE en licencias por maternidad y paternidad 117

Gráfica 3.9. Una de cada cinco trabajadoras en México informa que sufrió discriminación en el centro de trabajo 118

Gráfica 3.10. Alrededor de un tercio de los mexicanos dice que los padres deberían compartir la licencia o el padre usar la mayor parte de esta 120

Apoyo a la lactancia materna 122

Educación y cuidados en la primera infancia: hay avances importantes, pero es preciso hacer más 123

Cuadro 3.1. La proporción de niñas y niños de 0 a 2 años en la EAPI pública ha crecido en México desde 2000 126

Gráfica 3.11. La matrícula de niñas y niños de tres a cinco años en preescolar ha aumentado sustancialmente en México 127

Gráfica 3.12. La demanda potencial es más alta que la inscripción en las guarderías 129

3.8. El empoderamiento económico de las madres es decisivo para reducir la pobreza en las familias 132

Gráfica 3.13. El empleo materno se corresponde con menor pobreza infantil 132

3.9. El papel de Prospera en el combate a la pobreza de las familias 133

3.10. Mejoras en la eficacia de las políticas sociales dirigidas a la igualdad de género 134

Importancia de las evaluaciones precisas de las políticas 134

Integrar el género en la recopilación y análisis de datos 135

Identificar los factores externos de las políticas y las interacciones entre políticas 135

Notas 138

Bibliografía 139

Bibliografía de bases de datos 143

Anexo 3.A1 Distribución de madres y padres por edad 144

Gráfica 3.A1.1. Proporción de mujeres que son madres, por edad 144

Gráfica 3.A1.2. Proporción de hombres que son padres, por edad 144

***Capítulo 4.* Escasez de tiempo, trabajo informal y empleo de las mujeres en México** 145

4.1. Introducción 146

Principales hallazgos 146

Recuadro 4.1. Recomendaciones clave de política para mejorar la calidad del trabajo y el equilibrio entre trabajo y vida personal 147

4.2. La dependencia de trabajos informales provoca incertidumbre a las mujeres (y hombres) en México 148

Recuadro 4.2. Definición de empleo en la economía informal 150

Las políticas pueden combatir la informalidad 150

Recuadro 4.3. Las brechas de género en años de trabajo (formales) causan brechas de género en pensiones 153

4.3. Las jornadas de trabajo más largas originan menor calidad en el trabajo 154

Gráfica 4.1. México tiene una carga laboral excesiva: largos trayectos para llegar al trabajo, largas jornadas de trabajo y largas jornadas anuales 155

Gráfica 4.2. Los países norteamericanos garantizan a las y los trabajadores poco tiempo de vacaciones 156

Agotadores desplazamientos limitan las opciones de trabajo remunerado de las mujeres 156

A jornadas más largas, menor productividad 158

Gráfica 4.3. Jornadas largas y baja productividad 159

4.4. La demanda de largas jornadas refuerza los roles de género 162

Gráfica 4.4. Las madres mexicanas dedican muy pocas o muchas horas al trabajo remunerado 163

Gráfica 4.5. Las madres trabajan menor cantidad de horas remuneradas y aportan el mínimo al ingreso familiar en México 164

4.5. Las mujeres mexicanas dedican muchas horas al trabajo no remunerado valioso 165

Gráfica 4.6. Las mujeres hacen más trabajo no remunerado que los hombres en los países de la OCDE 166

Gráfica 4.7. Correlación entre un mayor equilibrio de género en el trabajo no remunerado con mayor igualdad en el mercado laboral 167

Gráfica 4.8. Las mexicanas hacen más labores de cuidado infantil, aunque el cuidado de adultos mayores está más equilibrado 168

Gráfica 4.9. Muchas más mexicanas que mexicanos cocinan y limpian, y durante más horas 169

4.6. Las mujeres rurales mexicanas hacen aún más trabajo no remunerado 169

Recuadro 4.4. Negociación dentro de las familias 170

4.7. Combate a la escasez de tiempo para promover la igualdad de género en el trabajo remunerado y no remunerado 172

Gráfica 4.10. Una mayor igualdad en los cuidados requiere cambiar las actitudes de los hombres en el hogar 175

Notas 177

Bibliografía 178

Bibliografía de bases de datos 181

Anexo 4.A1 Distribución de las horas laborales de madres y padres 182

Gráfica 4.A1.1. México tiene una brecha de género grande en horas laborales promedio de madres y padres 182

***Capítulo 5.* Llevar a las mujeres a participar en la toma de decisiones** 183

5.1. Introducción 184

Principales hallazgos 185

Recuadro 5.1. Recomendaciones de políticas clave 186

5.2. Hacia la igualdad de acceso a la participación política 187

Un vistazo a las mujeres en la política y el Poder Judicial 187

Gráfica 5.1. Proporción de mujeres parlamentarias en los países de la OCDE, 2002 y 2016 188

Gráfica 5.2. Cómo evolucionó la representación de las mujeres en los congresos estatales de México de 2013 a 2016 189

Recuadro 5.2. ¿De dónde viene la "masa crítica" de 30% para la representación política de las mujeres? 190

Gráfica 5.3. Presidencia de consejos municipales por género, 2010-2015 191

Gráfica 5.4. Participación de las mujeres en los gabinetes estatales de México, 2016 192

Gráfica 5.5. Proporción de género en puestos de decisión en el Poder Judicial en México, 2015 193

Implementación de cuotas en México: una historia de éxito 193

Gráfica 5.6. Cómo ha evolucionado la representación de las mujeres en el Congreso de la Unión 195

Recuadro 5.3. Cómo ha evolucionado el marco normativo de la igualdad de género en el Congreso de México: de las cuotas a la paridad 195

Barreras que obstaculizan el acceso de las mujeres a la toma de decisiones en política y en el Poder Judicial 197

Cuadro 5.1. Elementos clave de las leyes de cuotas y sistemas políticos en los países de la OCDE seleccionados 198

Más allá del debate de cuotas: permitir el acceso a la alta jerarquía del poder 199

Recuadro 5.4. Ejemplos de prácticas parlamentarias sensibles al género en países de la OCDE 202

5.3. Fomentar el equilibrio de género en la Administración Pública Federal 203

Un vistazo a la representación de las mujeres en la APF 203

Gráfica 5.7. Representación de las mujeres como trabajadoras en el sector público federal, diciembre de 2015 204

Las mujeres en puestos de decisión y liderazgo en la APF 204

Gráfica 5.8. Proporción de personas servidoras públicas federales en altos puestos, por nivel de puesto y género, 2015 205

Gráfica 5.9. Proporción de mujeres en puestos administrativos en secretarías seleccionadas, 2014 206

Barreras y rutas hacia un servicio profesional de carrera con equilibrio de género 206

Cuadro 5.2. Ejemplos de objetivos de contratación y ascenso para mejorar el empleo femenil en el sector público en países de la OCDE seleccionados 208

Recuadro 5.6. Fundamentos para la igualdad de género en la administración pública de México 209

Notas 211

Bibliografía 212

Bibliografía de bases de datos 214

***Capítulo 6.* Herramientas para promover la igualdad de género y políticas inclusivas** 215

6.1. Introducción 216

Principales hallazgos 217

Recuadro 6.1. Recomendaciones clave 219

6.2. Reducir las brechas de género y garantizar beneficios para todos y todas: un enfoque doble 219

Recuadro 6.2. Consenso entre organizaciones internacionales sobre el enfoque doble de la transversalidad de género 221

Fundamentos de la transversalidad de género en México 222

Gráfica 6.1. Panorama de la legislación de transversalidad de género en México 223

6.3. Resultados obtenidos 224

Gráfica 6.2. La perspectiva de género como estrategia transversal en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 225

Gráfica 6.3. Componentes clave de la transversalidad de género 226

Recuadro 6.3. Manuales de transversalidad de género de Suecia y Austria 228

Recuadro 6.4. Ejemplo de la transversalidad de género en dos países de la OCDE 231

6.4. Transversalización de género en la acción 232

Evaluaciones del impacto en cuestiones de género 233

Cuadro 6.1. Requisitos para las evaluaciones del impacto en cuestiones de género en el gobierno central/ federal, 2011 233

Recuadro 6.5. Criterios de la UE para las evaluaciones de impacto en cuestiones de género 234

Recuadro 6.6. Panorama de las evaluaciones del impacto regulatorio (EIR) en México 236

Gráfica 6.4. Filtro de verificación de derechos humanos para la evaluación del impacto regulatorio (EIR) en México 237

Presupuestos con perspectiva de género 238
Recuadro 6.7. Presupuestos en función del género en la práctica: tipología de la OCDE 239
Gráfica 6.5. Nivel de recursos asignados a políticas sensibles al género, 2014 240
Gráfica 6.6. Cómo evolucionó el anexo de asignación de recursos etiquetado por género entre 2008 y 2016 241
Gráfica 6.7. Cómo clasifica el anexo las asignaciones de presupuesto por tipo de acción 242
Gráfica 6.8. Herramientas administrativas para respaldar la implementación de los presupuestos en materia de género 245
Uso sistemático de datos desagregados por sexo para la formulación fundamentada de políticas 245
Recuadro 6.8. Fragmento de la Recomendación 2015 de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública 246
Recuadro 6.9. Formulación informada de políticas de género en Canadá 248
Recuadro 6.10. Transversalidad de género en las estadísticas de educación en México 248
Notas 249
Bibliografía 250
***Capítulo 7.* La igualdad de género generalizada: implementación inteligente a largo plazo** 253
7.1. Introducción 254
Principales hallazgos 254
Recuadro 7.1. Recomendaciones clave de políticas 256
7.2. Marco institucional para la igualdad de género en México 257
Gráfica 7.1. Elementos clave de las instituciones de género eficaces 258
Recuadro 7.2. Enfoque de la OCDE para todo el gobierno para el cumplimiento de las políticas de género inclusivas 259
La función del gobierno central en el cumplimiento de la igualdad de género 261
Recuadro 7.3. Asignación de funciones y responsabilidades en la implementación de análisis basado en Género Plus (GBA+) en Canadá 262
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) 263
Gráfica 7.2. Instituciones centrales de género en países de la OCDE, 2012 263
Recuadro 7.4. Estructura del Instituto Mexicano de las Mujeres 265
Responsabilidad de las secretarías y las unidades de género en la transversalidad de género 265
Recuadro 7.5. Ejemplos de las unidades de género en los países de la OCDE: Canadá y España 268

Gráfica 7.3. Evaluación de las unidades de género por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014 269

Mecanismos institucionales en el ámbito estatal 270

7.3. Coordinación de un enfoque integral del gobierno 271

Recuadro 7.6. Extracto de la Recomendación de la OCDE 2015 sobre Igualdad de Género en la Vida Pública 271

7.4. Mecanismos robustos de vigilancia y rendición de cuentas: ejes para la buena gobernanza 273

La evaluación de políticas permanece desarticulada y no tiene perspectiva de género 273

Cómo puede México fortalecer la perspectiva de género en la evaluación 274

Recuadro 7.7. El *ombudsperson* de la igualdad en Suecia 275

Qué puede hacer el Congreso para promover políticas sensibles al género 275

Recuadro 7.8. Comisiones parlamentarias en los países de la OCDE que abordan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres 276

Notas 278

Bibliografía 279

Acrónimos y abreviaturas

ARAP	Anticonceptivo reversible de acción prolongada
APF	Administración Pública Federal
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONAIF	Consejo Nacional de Inclusión Financiera
CONAVIM	Comisión Nacional Para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales
CTIM	Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
EAPI	Educación y Atención en la Primera Infancia
ECCO	Encuesta de Clima y Cultura Organizacional
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENAPEA	Estrategia Nacional Para la Prevención del Embarazo en Adolescentes
ENDEMS	Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
EU-LFS	Encuesta de Fuerza de Trabajo en la Unión Europea
EU-SILC	Estadísticas de Ingresos y Condiciones de Vida en la Unión Europea
FTE	Equivalente de Tiempo Completo (por sus siglas en inglés)
IMEF	Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres

ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFS	Encuesta de Fuerza de Trabajo (por sus siglas en inglés)
MXN	Peso mexicano
OSH	Horas extraescolares (por sus siglas en inglés)
PAAM	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores
PCA	Prueba Controlada Aleatorizada
PEI	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFT	Participación en la Fuerza de Trabajo
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PPFT	Porcentaje de Participación en la Fuerza de Trabajo
PPP	Paridad del poder adquisitivo
PROIIF	Programa Integral de Inclusión Financiera
Proigualdad	Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (anteriormente Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres)
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TMC	Transferencia monetaria condicionada
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
USD	Dólares estadunidenses
VAW	Violencia contra las mujeres (por sus siglas en inglés)

Resumen ejecutivo

Las mujeres son el recurso más subestimado de México. Aun cuando ahora sus logros en educación se equiparan a los conseguidos por los hombres, solo 47% de las mexicanas en edad productiva participan en la fuerza de trabajo. Casi 60% de las mujeres que trabajan tienen empleos informales, con poca protección social y salarios bajos. En México, la tasa de embarazo adolescente sigue siendo alta y la cifra de mujeres jóvenes sin empleo, ni educación ni capacitación cuadruplica la de los hombres. En todos los grupos de edad, las madres mexicanas tienen menor probabilidad de ser empleadas que las madres en casi todos los países de la OCDE.

Hay muchos factores que contribuyen a estos resultados en el caso de las mexicanas. La discriminación y los estereotipos de género siguen limitando sus opciones, y las mujeres continúan realizando más de las tres cuartas partes de los quehaceres domésticos y del cuidado de los hijos sin recibir ningún pago. Estas horas no remuneradas restringen el tiempo que podrían dedicar al trabajo remunerado, aunque las largas jornadas de trabajo remunerado dificultan a madres y padres equilibrar el trabajo con la vida familiar. Las mujeres siguen enfrentando altas tasas de violencia en el hogar y en el espacio público, y el acceso a la justicia continúa siendo desigual.

La desigualdad de género implica, además del imperativo moral, elevados costos económicos. Si se lograra reducir la brecha de género aunque solo fuera a la mitad en la participación en la fuerza de trabajo en México para 2040, el aumento en el PIB per cápita podría ser mayor en casi 0.2 puntos porcentuales al año sobre las proyecciones de base. Este es uno de los incrementos más grandes en el crecimiento proyectado por la OCDE y equivale a USD 1 100 adicionales en el PIB per cápita para 2040 en relación con la línea base.

A pesar de estos retos, hay motivos para el optimismo. México construye un avanzado marco jurídico y político encaminado a lograr una igualdad sustantiva de género. La Ley General de 2006 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el establecimiento de requisitos para la transversalidad de género en la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, muestran un creciente compromiso con la igualdad. México es líder mundial en la representación de las mujeres en la legislatura nacional, en parte debido a las cuotas en el proceso electoral.

Para el gobierno de México, la igualdad de género es el eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo, y en fechas recientes se comprometió a elevar a nivel ministerial el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. El presidente de México encabezó en 2016 la sesión inaugural de este Sistema, donde anunció importantes medidas para

la igualdad (incluida una mayor transversalidad de género en la Administración Pública Federal) y reafirmó el compromiso de México para terminar con la violencia de género. INMUJERES tiene una función crucial en el apoyo y promoción de esta agenda para la igualdad de género.

México ha alcanzado grandes avances en programas sociales, especialmente en materia de educación. Casi se ha logrado la matrícula universal en preescolar, las becas facilitan que más mujeres adolescentes permanezcan en la escuela media superior, y el número de inscripciones en la universidad es ahora semejante entre mujeres y hombres. La inversión en estancias infantiles ha ayudado a ofrecer opciones para el cuidado de sus hijos a las mujeres que trabajan fuera del hogar. Los responsables de las políticas laboran para erradicar la violencia contra las mujeres creando, por ejemplo, centros de justicia y sistemas de apoyo a las víctimas. Si bien persisten los estereotipos de género, las encuestas revelan que los mexicanos jóvenes tienen puntos de vista más progresistas respecto a las mujeres que los mayores. La introducción de la licencia por paternidad puede alentar a participar más activamente a los padres en la crianza de los hijos.

Estos son cambios fundamentales, pero México no debe perder el impulso. Muchas mujeres aún no sienten los efectos de estas políticas en su hogar, en el trabajo o en la calle. Se requieren mayores avances en la incorporación de la perspectiva de género al diseño de políticas y su eficaz implementación, aplicación y evaluación, con la participación de todos los actores del Estado. México puede garantizar que se obtengan plenamente los efectos deseados de las políticas mediante recursos y sólidas normativas.

Con base en las Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre igualdad de género en empleo, educación y emprendimiento (2013), y en la Igualdad de Género en la Vida Pública (2015), este informe propone que en México:

- ***Se garantice que niños y niñas tengan igual acceso a educación de alta calidad*** al eliminar los estereotipos de género en los libros de texto y en la enseñanza; al alentar a las niñas a estudiar ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM); y al apoyar a ambos sexos para que concluyan la educación media superior mediante incentivos financieros continuos para asistir a la escuela, entre otras medidas.
- ***Se mejore el apoyo para conciliar el trabajo y la vida familiar***, de modo que madres y padres perciban ingresos cuando los niños son muy pequeños. Por ejemplo, se podrían otorgar semanas adicionales de licencia por maternidad y más de los cinco días actuales de licencia por paternidad, y motivar a los padres para que hagan uso de ella, así como mejorar el acceso a servicios de cuidado infantil y preescolar de buena calidad y costeables.
- ***Se promueva la participación compartida en las responsabilidades laborales y familiares*** al atender las estructuras del mercado laboral y las largas jornadas de trabajo; al permitir arreglos flexibles en el trabajo y reducir las responsabilidades de las mujeres en el trabajo no remunerado. Las políticas favorables a la familia son fundamentales para garantizar que las mujeres destaquen en el mercado laboral y los hombres tengan igual participación en la vida familiar.
- ***Se reduzca la violencia contra las mujeres*** al crear conciencia sobre esta problemática, prevenir los asaltos y mejorar el acceso de las mujeres a la justicia.
- ***Se mejore el acceso de las mujeres al empleo formal y a la seguridad social relacionada con el empleo*** al incentivar los empleos formales, aplicar las leyes laborales y consolidar los vínculos entre las contribuciones a la seguridad social y los pagos o compensaciones.

- ***Se eliminen las desigualdades de género en los centros de trabajo privados y públicos*** mediante la verificación del equilibrio de género en las ocupaciones, así como la discriminación en el salario, reclutamiento, capacitación y ascenso a puestos directivos, entre otras medidas.
- ***Se promueva la igualdad de género en la toma de decisiones públicas*** mediante la aplicación de medidas como la obligación de informar, el establecimiento de objetivos o cuotas y acuerdos de desempeño del personal directivo, así como fomentando modelos femeninos a seguir y asegurándose de que la toma de decisiones incorpore las voces de las mujeres.
- ***Se favorezca que todos los actores del Estado apliquen la perspectiva de género en la toma de decisiones y en la elaboración de presupuestos*** mediante el análisis de género de las políticas y los presupuestos presentados; al aclarar los requisitos gubernamentales para verificar la implementación e imponer sanciones y al evaluar los efectos de las políticas en mujeres y hombres.
- ***Se fortalezcan las unidades de género para que se transformen en ramas de política estratégica*** mediante el apoyo de los secretarios del sector al formular, implementar y evaluar las políticas desde una perspectiva de género.
- ***Se amplíe la recopilación y disponibilidad de datos desglosados por sexo*** a una extensa gama de sectores para llenar los vacíos en el conocimiento y crear conciencia entre las secretarías sobre el uso de estos datos para la toma de decisiones y la evaluación.

La igualdad de género es buena no solo para las mujeres, también lo es para los hombres y las familias. La eficaz implementación de las medidas citadas en todas las regiones de México aumentará, sin duda, el bienestar de los mexicanos.

Capítulo 1

Género, crecimiento y gobierno: alcanzar el potencial de México

Este capítulo presenta una visión general del Estudio de género de México. *El informe concluye que a México le queda un largo camino por recorrer para llegar a la igualdad de género. Los resultados económicos para las mexicanas, incluida su participación en la fuerza de trabajo, siguen a la zaga de los correspondientes a la mayoría de los otros países de la OCDE. El porcentaje de embarazo adolescente entre las mexicanas continúa siendo elevado, y la tasa de mujeres jóvenes sin empleo, educación ni capacitación es casi cuatro veces mayor que la de los jóvenes. Las mexicanas siguen sometidas a altos grados de violencia y se enfrentan a estereotipos de género muy extendidos. A pesar de estos retos, hay motivos para el optimismo. México está construyendo un avanzado marco jurídico y político encaminado a lograr una igualdad de género sustantiva, se ha comprometido seriamente a incorporar la perspectiva de género en el gobierno y se ha convertido en líder mundial en la representación de las mujeres en la legislatura nacional, en parte debido a las cuotas en el proceso electoral. México también ha conseguido un gran avance en políticas sociales, especialmente en educación y en servicios de cuidado de la primera infancia, y se ha comprometido a erradicar la violencia de género. Estas son mejoras fundamentales, pero aún se necesitan mayores esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en el diseño de políticas y en su implementación, aplicación y evaluación. Con sólidos mandatos y recursos, México puede garantizar que se alcancen plenamente los efectos deseados de las políticas. El capítulo 1 termina con un resumen de las recomendaciones en materia de políticas orientadas a promover la igualdad de género en México.*

1.1. Introducción

A México le falta un largo camino por recorrer para llegar a la igualdad de género. Los resultados socioeconómicos para las mujeres y las niñas mexicanas siguen a la zaga no solo de los correspondientes a las mujeres del resto de la OCDE, sino también de los otros países latinoamericanos de ingresos medios (OCDE, 2016a). Menos de la mitad (47%) de las mexicanas en edad productiva participa en la fuerza de trabajo, tasa muy inferior al promedio de los mexicanos (82%) y al promedio de la OCDE para las mujeres (67%). Las mujeres enfrentan obstáculos para ascender a puestos directivos y experimentan segregación ocupacional y sectorial en empleos tanto del sector público como del privado. Los problemas inherentes al proceso de desarrollo afectan especialmente a las mujeres: casi dos terceras partes de las mexicanas que trabajan están atrapadas en empleos informales que ofrecen salarios bajos, protección social insuficiente y escaso resguardo contra la pobreza. Las mujeres también siguen experimentando elevados niveles de violencia en el hogar, en el centro de trabajo y en los espacios públicos.

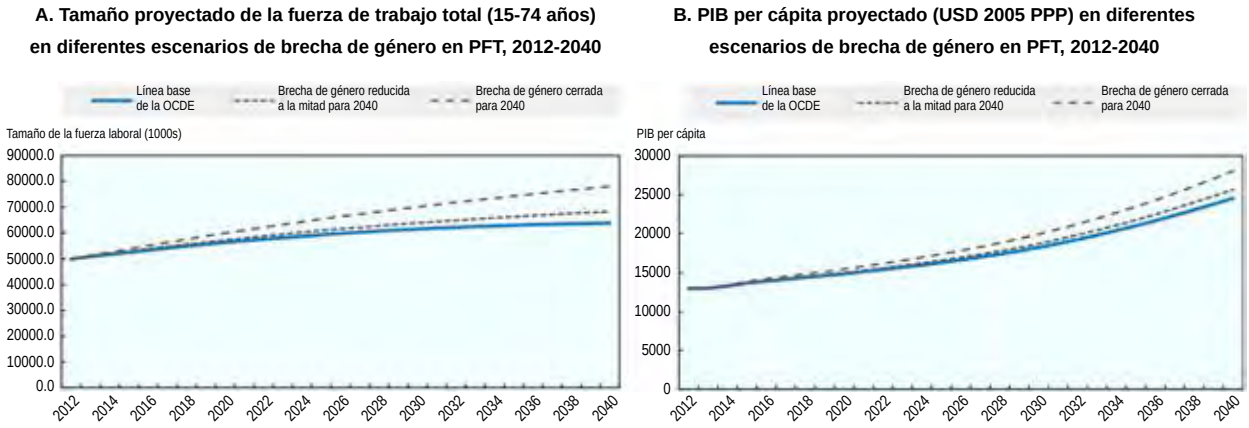
Las mujeres jóvenes, y madres en particular, se enfretan a grandes obstáculos para conseguir un trabajo remunerado. El porcentaje de embarazo adolescente entre las mexicanas sigue siendo el más alto de la OCDE, y la tasa de mujeres jóvenes que no trabajan ni estudian ni se capacitan es de 35%, la segunda más alta de la OCDE. Las jóvenes tienen cuatro veces más probabilidades que los jóvenes de no estudiar ni trabajar en México. La maternidad es un factor clave que dificulta el acceso al empleo y a la educación, y en todos los grupos de edad las madres mexicanas tienen menos probabilidades de contar con un trabajo remunerado que las madres en la mayoría de los países de la OCDE. Esto tiene consecuencias no solo en cuanto a la igualdad de género, sino también para las y los hijos. En varios países, el empleo materno tiene una fuerte correlación negativa con la pobreza infantil y, de hecho, en México se da una de las tasas más altas de pobreza infantil de la OCDE.

Muchos factores impulsan estas desigualdades. Los estereotipos, las normas sociales y la discriminación aún limitan las opciones de mujeres y niñas en México, como sucede alrededor del mundo. Las mexicanas realizan en su casa más de las tres cuartas partes de los quehaceres domésticos y el cuidado de los niños sin pago alguno —una de las máximas cargas de trabajo no remunerado en la OCDE— y esas horas dedicadas a este tipo de trabajo restringen el tiempo que podrían destinar al trabajo remunerado.

La desigualdad de género tiene un alto costo. Además del imperativo moral y ético, las repercusiones económicas son significativas. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es fundamental para promover y sostener el crecimiento económico, y las ganancias son mayores en los países donde persisten grandes brechas de género, como México. Los modelos de la OCDE calculan que habría un impulso considerable al crecimiento en México si las mujeres participaran en el mercado laboral en porcentajes similares a los de los hombres (gráfica 1.1). Si se redujera a la mitad la brecha de género en la participación en la fuerza de trabajo de personas entre 15 y 74 años para 2040, se añadirían potencialmente 0.16 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento anual promedio proyectada en el PIB per cápita para el periodo 2013-2040, incrementando la tasa promedio proyectada a 2.46% anual.

Para 2040, este posible crecimiento adicional se traduciría en un aumento aproximado de 1 100 USD del PIB per cápita en relación con el escenario inicial. Este es uno de los mayores beneficios previstos para la igualdad de género en la OCDE (Adema *et al.*, 2015). Debido al

Gráfica 1.1. **La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es esencial para impulsar el crecimiento económico en México**



Nota: Los detalles de métodos y datos están en el capítulo 2, Anexo 2.A1. *Panel A*: escenario "de referencia": las tasas de participación en la fuerza de trabajo (PFT) para hombres y mujeres se calculan con el modelo de cohorte de edad dinámico estándar de la OCDE, que proyecta tasas de participación (por género y grupo quinquenal de edad) con base en las tasas actuales (2003-2012) de entrada y salida del mercado laboral. Escenario de "brecha de género reducida a la mitad para el 2040": las tasas de participación masculina se proyectan (por grupo quinquenal de edad) con base en las tasas actuales (2003-2012) de entrada y salida del mercado laboral; las tasas de participación femenina se proyectan de modo que la brecha actual (2012) entre las tasas de participación masculina y femenina en cada grupo quinquenal de edad descienda 25% para 2025 y 50% para 2040. "Brecha de género cerrada para el 2040": las tasas masculinas se proyectan con base en las tasas actuales de entrada y salida; las tasas femeninas se proyectan de modo que la brecha actual entre las tasas de participación masculina y femenina en cada grupo de edad descienda 50% para 2025 y 100% (es decir, esté completamente cerrada) para 2040. *Panel B*: las estimaciones del PIB per cápita para cada escenario se logran ajustando las proyecciones hechas a partir de las proyecciones de crecimiento a largo plazo de la OCDE conforme a los cambios en el tamaño de la fuerza de trabajo de 15-74 años de edad que siguen a los cambios de PFT supuestos. Escenario "de referencia": las tasas de PFT para hombres y mujeres se calculan con el modelo de cohorte de edad dinámico de la OCDE, el cual proyecta las tasas de participación (por género y grupo quinquenal de edad) con base en las tasas actuales de entrada y salida del mercado laboral. "Brecha de género reducida a la mitad para el 2040": las tasas de participación masculina se proyectan con base en las tasas actuales de entrada y salida; las tasas femeninas se proyectan de modo que la brecha actual entre las tasas masculina y femenina en cada grupo de edad desciendan 25% para 2025 y 50% para 2040. "Brecha de género cerrada para el 2040": las tasas masculinas se proyectan con base en las tasas actuales de entrada y salida; las tasas femeninas se proyectan de modo que la brecha actual entre las tasas masculina y femenina en cada grupo de edad descienda 50% para el 2025 y 100% para el 2040.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en *OECD Economic Outlook No*. 95 Long-Term Baseline Projections Database, the *OECD Population and Demography Database*, y *OECD Employment Database*.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422882

gran número (creciente) de mexicanas bien preparadas, las pérdidas son enormes cuando estas mujeres —y su valioso capital humano— no son incorporadas completamente a la economía.

México está en el camino correcto

A pesar de estos retos, hay motivos para el optimismo. En las dos últimas décadas, México ha demostrado su compromiso con la igualdad de género al adoptar marcos para propiciarla, garantizando que las mujeres políticas estén bien representadas en las boletas

electorales e integrando mejor las diferentes inquietudes de mujeres y hombres en la formulación de políticas.

México está construyendo un avanzado marco jurídico y político encaminado a lograr una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y a fortalecer los esfuerzos para desarrollar e implementar políticas que hagan frente a muchas de estas desigualdades. Las recientes leyes y políticas tienen el potencial para hacer transformaciones positivas en el estatus de las mujeres y las niñas de México. La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006, el establecimiento de requisitos para integrar la perspectiva de género en la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2013-2018) demuestran los crecientes compromisos jurídicos y políticos con la igualdad de género. Estas medidas han sido fundamentales para poner los cimientos de la igualdad. El Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES) ha tomado medidas firmes para crear conciencia y corregir las desigualdades de género. Las cuotas de género en el proceso electoral han ayudado a que México sea líder mundial en la representación de las mujeres en la legislatura nacional: ellas ocupan 42% de las curules en la Cámara de Diputados y 34% en el Senado de México.

En los últimos años, México ha logrado un gran avance en programas sociales, especialmente en materia de educación: casi se ha alcanzado la matrícula universal en preescolar, las becas ayudan a que más mujeres adolescentes permanezcan en la educación media superior y el número de inscripciones en la universidad ahora es semejante entre mujeres y hombres. La inversión en estancias infantiles ha permitido aumentar la cobertura del cuidado para las y los hijos pequeños de las mujeres que trabajan. El programa de transferencia monetaria condicionada de México, ahora llamado Prospera, ha permitido a las madres controlar más los recursos que ingresan al hogar. El gobierno puso en marcha una iniciativa de alto nivel orientada a prevenir el embarazo adolescente, y los responsables de formular políticas hacen esfuerzos considerables para crear conciencia, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Si bien persisten los estereotipos de género, las encuestas revelan que los más jóvenes tienen puntos de vista más progresistas respecto a las mujeres que sus mayores.

Los esfuerzos en pro de la igualdad de género no deben perder impulso

Si bien México está haciendo grandes esfuerzos, muchas mexicanas aún no perciben los efectos de estas políticas en el hogar, el trabajo o los espacios públicos. El país debe seguir invirtiendo en políticas sociales y de mercado laboral que empoderen a las mujeres y reduzcan la brecha de género en materia de educación, participación en la fuerza de trabajo, calidad del trabajo, trabajo no remunerado y puestos directivos. Esto requerirá una mayor perspectiva de género en el gobierno.

Al diseñar y reformar las políticas, los responsables de formularlas deben considerar con todo cuidado si los programas e instituciones gubernamentales empoderan a las mujeres (y qué tan bien lo hacen). Como se detalla en este informe, México ha cubierto, en cierta medida, las lagunas en protección social y desarrollo social respecto al trabajo no remunerado e informal de las mujeres. Las madres, como beneficiarias de las transferencias monetarias condicionadas, son responsables de usar su tiempo en asegurarse de que los niños cumplan con los criterios necesarios para recibir las transferencias. Las mujeres integran la fuerza de trabajo, mayoritariamente informal, en las estancias infantiles, y millones de mujeres trabajan informalmente en los hogares para proporcionar cuidado

esencial a niños, ancianos y personas con discapacidades, grupos desatendidos por el Estado. De hecho programas y estructuras destinados a beneficiar a las mujeres, pueden desempoderarlas involuntariamente.

Dentro del gobierno, todas las políticas y presupuestos deben examinarse en función de sus distintos impactos en mujeres y hombres, niños y niñas. Esto requiere fortalecer las capacidades y mandatos de instituciones específicas de género, así como aclarar las responsabilidades y mejorar la competencia de los organismos públicos para aplicar un enfoque de género a sus actividades. Aun cuando las políticas *son* diseñadas y evaluadas teniendo en cuenta el género, dista mucho de estar asegurada su firme implementación. La suposición generalizada de que las políticas, las leyes y los programas gubernamentales son neutros en cuanto al género puede impedir que las y los funcionarios respondan a las distintas necesidades según el sexo. Todavía se necesitan avances significativos en la implementación, aplicación y evaluación eficiente de políticas, leyes y programas gubernamentales, así como habilidad para dotarlas de una perspectiva de género. Para lograr estos avances y ver el cambio real en la práctica, los actores federales y estatales en México deben compartir una responsabilidad colectiva con mandatos, capacidades y recursos fortalecidos.

El cambio real requiere no solo de políticas públicas incluyentes y una implementación eficaz, sino también de una reforma fundamental de los estereotipos de género y de las actitudes en el hogar, la escuela, los centros de trabajo y los espacios públicos. Esto exigirá esfuerzos coordinados y a largo plazo en las políticas, la sociedad civil y los medios de comunicación.

La igualdad de género es tanto una meta como una herramienta para crear sociedades inclusivas en las que mujeres y hombres colaboran. Para que la voluntad política y las reformas de las leyes en México promuevan concretamente la igualdad entre mujeres y hombres se requiere que los esfuerzos gubernamentales se multipliquen constantemente. “La liberación del máximo potencial de México”, como prescribe el Plan Nacional de Desarrollo, dependerá principalmente de qué tanto se acorten las brechas de género en la vida política, social y económica, y se promueva el cambio social verdadero.

Este informe evalúa la igualdad de género en México desde dos ángulos. En los capítulos 2, 3 y 4 se valoran las áreas de políticas clave en educación, empleo y política social en que México debe aumentar su compromiso. Los capítulos 5, 6 y 7 evalúan las oportunidades y brechas en la implementación de los objetivos de la igualdad de género dentro de los marcos y procesos de formulación de políticas en el gobierno, atendiendo a los diversos actores. Este capítulo introductorio presenta los motivos para el estudio de la igualdad de género en México (sección 1.2), una visión general capítulo por capítulo del informe (secciones 1.3-1.8), y finaliza con un resumen de las recomendaciones sobre las políticas para promover la igualdad de género en México (recuadro 1.1).

1.2. La igualdad de género para un crecimiento inclusivo y una vida mejor

La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental. El empoderamiento de las mujeres en el ámbito social, económico y político tiene importantes consecuencias para ellas, para las familias y para el crecimiento económico. En la OCDE, los responsables de formular las políticas debaten si se deben emparejar —y de qué manera— las reglas del juego para las mujeres en el trabajo remunerado y no remunerado. Debido a que ahora la educación de las mujeres es igual a la preparación de los hombres, y a veces la supera, en

la mayoría de los países de la OCDE, incluido México, hay grandes pérdidas potenciales cuando las mujeres abandonan la fuerza de trabajo (o nunca ingresan a ella).

La OCDE ha realizado una extensa investigación acerca del efecto positivo del empleo remunerado de las mujeres en el crecimiento macroeconómico y la igualdad socioeconómica (véase, por ejemplo, OCDE, 2012 y 2015b). Como se indicó con anterioridad (gráfica 1.1), la incorporación de más mujeres a la economía redundaría en un gran beneficio para el crecimiento económico de México, uno de los incrementos más grandes previstos por la OCDE. Hay mucho en juego en el hogar de las mujeres, sus parejas y sus hijos.

El trabajo remunerado de las mujeres ayuda al ingreso total de la familia

La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo suele ser esencial para la viabilidad económica de la familia, ya que cada vez son más necesarios dos ingresos para mantener la estabilidad. En los países de la OCDE, la implantación de un segundo ingreso ha sido factor importante para reducir las dificultades económicas en las familias en las últimas décadas. Por ejemplo, durante la Gran Recesión, los salarios de las mujeres ayudaron a las familias a compensar la pérdida de ingresos en los sectores más vulnerables dominados por los hombres (OCDE, 2014). Y aunque el porcentaje de matrimonios se mantiene elevado en México en comparación con los demás países de la OCDE, el número de hogares de madres solteras en el país va en aumento (capítulo 2). Estas familias encabezadas por una mujer experimentan mayores riesgos de pobreza e inestabilidad, y con frecuencia la participación de la madre en la fuerza de trabajo aporta el único ingreso de la familia.

La participación de las madres en el mercado modifica la distribución de los recursos en el hogar

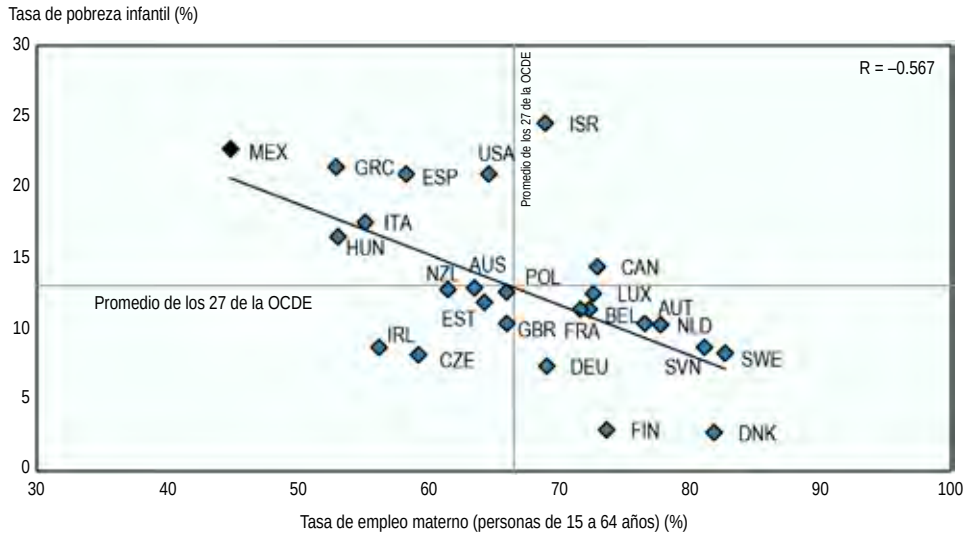
Además de aumentar el ingreso familiar, la participación de las madres en la fuerza laboral influye en la distribución de los recursos en el hogar con dos sueldos. La participación de las mujeres en el trabajo remunerado ayuda a negociar el trabajo no remunerado, ya que las familias con doble ingreso tienen criterios más igualitarios respecto a los quehaceres domésticos: en los distintos países, las mujeres tienden a realizar menos tareas del hogar conforme aumentan sus ingresos, cuando menos en los casos en que ambos cónyuges aportan ingresos iguales (OCDE, 2016b). Sin embargo, las mujeres aún invierten más horas en el quehacer no remunerado que los hombres en los diferentes países, y especialmente en México (capítulo 4). Incluso hay evidencia de que en Australia y Estados Unidos las mujeres realizan una mayor parte del trabajo doméstico cuando ganan más que sus compañeros, tal vez para compensar su discrepancia respecto a las normas de género tradicionales en el pago, lo que sería un ejemplo del comportamiento conocido como "*doing gender*" (Bertrand *et al.*, 2015; Bittman, 2003).

Hoy es casi lugar común que a los niños les va mejor cuando las madres supervisan una mayor parte de los recursos familiares (capítulo 3). Los ingresos controlados por el padre, en comparación con los que administra la madre, tienen efectos significativamente diferentes en el gasto familiar, como los observados en salud infantil, ya que las mujeres tienden a asignar más recursos para sus hijos que los hombres. Muchas de estas evidencias proceden de la literatura sobre la economía de desarrollo (véase, por ejemplo, Bobonis, 2009; y Duflo, 2012). Estas lecciones se han reflejado en el diseño de políticas, incluida en la decisión de pagar a las madres transferencias monetarias condicionadas (TMC) en muchas regiones del mundo. México fue líder mundial en este tipo de política con la aplicación

del programa de TMC Progresa (ahora llamado Prospera) a finales de la década de 1990 (capítulo 3). Internacionalmente, hay una correlación negativa entre pobreza infantil y participación de las mujeres en la fuerza laboral: un mayor número de madres en la fuerza de trabajo está relacionado con menor pobreza infantil, aunque, por supuesto, muchos factores causales afectan ambos resultados. México se ajusta a esta tendencia al tener un bajo porcentaje de mujeres que trabajan y una pobreza infantil relativamente elevada (gráfica 1.2).

Gráfica 1.2. **Las tasas de pobreza infantil son más bajas en los países donde el empleo materno es más alto**

Porcentaje de infantes (0-17) que viven en hogares pobres, y porcentaje de empleo (%) para las madres (15 a 64 años de edad) que tienen cuando menos un hijo o hija de 0 a 14 años, 2012



Nota: Los datos de Australia sobre el empleo materno corresponden a 2011; los de Canadá se refieren a mujeres que tienen cuando menos un hijo de 0 a 15 años, y los datos sobre empleo materno y pobreza infantil corresponden a 2011. Para Estados Unidos, los datos sobre empleo materno se refieren a mujeres que tienen cuando menos un hijo de 0 a 17 años. Para Suecia, los datos sobre empleo materno se refieren a mujeres de 15 a 74 años de edad con un hijo de 0 a 18 años cuando menos.

Los niños y niñas que viven en pobreza de ingresos relativa se definen como aquellos que tienen ingresos familiares por concepto de transferencia después de impuestos equiparados de menos de 50% del ingreso familiar mediana anual nacional por concepto de transferencia y después de impuestos equiparados.

Fuente: *OECD Family Database* (2016), http://www.oecd.org/els/family/database.htm, y *OECD Income Distribution Database* (2016), http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422895

Las mujeres necesitan alternativas económicas

La participación de las mujeres en el trabajo remunerado afecta a algo más que el ingreso familiar. Los cónyuges y compañeros deben considerar las consecuencias económicas en caso de que su unión fracase. Los porcentajes de divorcio han aumentado desde 1970 en casi todos los países de la OCDE (aunque en México solo ligeramente), mientras que los de

matrimonio han disminuido, ya que cada vez más parejas deciden no casarse (*OECD Family Database*, 2016). Esto constituye un incentivo para que las mujeres ingresen al trabajo remunerado, en la medida en que un empleo pagado puede servir como seguro contra riesgos de pobreza futura como solteras. La capacidad para generar ingresos también es valiosa para las perspectivas de un nuevo matrimonio (Iversen y Rosenbluth, 2010).

Las madres que trabajan cambian las normas de género

Cuando las mujeres trabajan, hay efectos intergeneracionales a futuro sobre la desigualdad de género, ya que las actitudes de género se moldean tanto en el hogar como en el espacio público. Cuando las madres participan en la fuerza laboral, a los niños y niñas se les enseña que las mujeres tienen la misma oportunidad de trabajar que los hombres, con todas las repercusiones que conlleva respecto al cuidado infantil y los quehaceres domésticos.

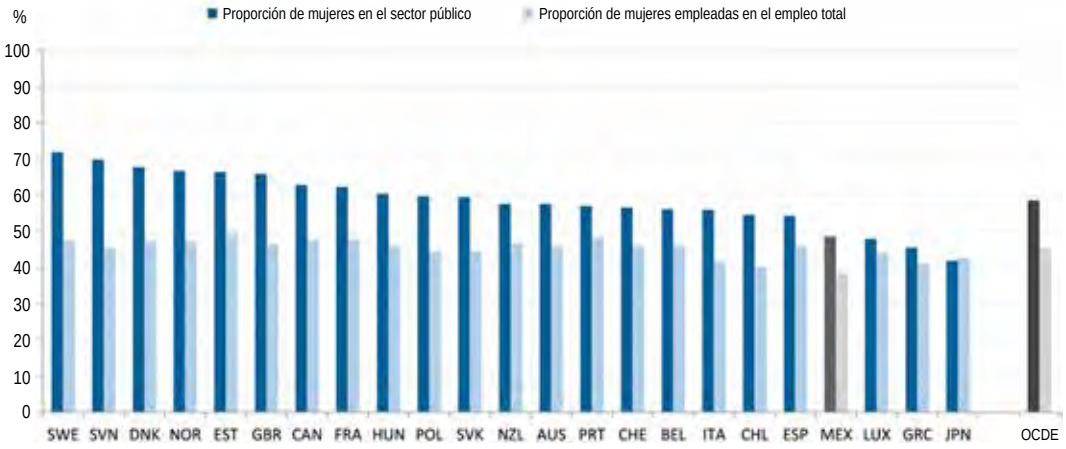
De acuerdo con investigaciones anteriores, un estudio reciente en 24 países concluyó que las hijas adultas de madres empleadas tienen mayores probabilidades de trabajar, desempeñar funciones administrativas y ganar sueldos más altos que las mujeres cuyas madres estaban todo el tiempo en el hogar, *ceteris paribus*. En términos de trabajo no remunerado, los hombres cuya madre trabajaba dedican, al crecer, más tiempo a ocuparse de sus familiares que aquellos cuya madre permanecía en casa. Las hijas educadas por una madre empleada ocupan menos tiempo en los quehaceres domésticos que aquellas cuya madre permanecía en casa (McGinn *et al.*, 2015). Las mujeres que trabajan también votan de manera diferente que las que permanecen en casa. Es más factible que las mujeres que participan en el mercado laboral —especialmente en países con altos porcentajes de divorcio— apoyen las políticas públicas de empleo, quizá porque están desproporcionadamente representadas en los empleos del sector público (Iversen y Rosenbluth, 2010).

Las mujeres en el gobierno contribuyen a obtener resultados políticos inclusivos

Los estudios de la OCDE han encontrado que la diversidad de género en la toma de decisiones públicas promueve el aumento de políticas inclusivas y de la confianza en las instituciones públicas (OCDE, 2014b). En los diversos países, cada vez hay más pruebas de que las mujeres en política se inclinan más a invertir en programas que abordan problemas sociales y de igualdad de género (Raghabendra y Duflo, 2004; Hannagan y Larimer, 2009). En el plano internacional, los datos también muestran una correlación positiva entre el número de ministras y la confianza en los gobiernos nacionales (OCDE, 2014). En México, un vistazo a propuestas legislativas recientes muestra que el mayor número de mujeres en la formulación de políticas está vinculado a más reformas encaminadas a fomentar resultados sociales y económicos más inclusivos, así como la igualdad de género. Dichas reformas abarcan iniciativas relacionadas con la eliminación de la violencia, la reducción de la brecha salarial por género y el acceso creciente a los servicios de salud.

El sector público también tiene un papel importante en el empleo femenino. El elevado número de mujeres empleadas por la administración pública no solo incrementa su capacidad de tener ingresos, sino que también promueve la inclusividad en la prestación de servicios públicos y la contratación pública. Estas actividades contribuyen en gran medida al PIB nacional (en México, por ejemplo, la contratación pública constituye 5.2% del PIB).

Gráfica 1.3. **Las mujeres en el sector público en comparación con las mujeres en el empleo total, 2013**



Nota: Los datos de Nueva Zelanda están expresados en equivalentes de tiempo completo (ETC). Australia, Grecia, Hungría y Eslovenia: 2012 en vez de 2013. Dinamarca, Luxemburgo y Nueva Zelanda: 2011 en vez de 2013.

Fuente: ILOSTAT database. Los datos de Italia están tomados del Instituto Nacional de Estadísticas y del Ministerio de Finanzas. Los datos de Portugal, del Ministerio de Finanzas.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422901

1.3. El estatus de las mujeres en México

El capítulo 2 presenta un panorama del estatus de las mujeres en México. El país se enfrenta a un entorno demográfico cambiante que ofrece tanto oportunidades como retos para las mujeres. Por una parte, las tasas de fecundidad han disminuido y casi están alineadas con la tasa de remplazo demográfico de 2.1 hijos por mujer. Tener menos hijos significa la reducción potencial de las horas que las madres ocupan en cuidarlos y les da a las mujeres mayores oportunidades fuera del hogar. Al mismo tiempo, las altas tasas de embarazo adolescente, la proporción ascendente de madres solteras y el incremento en la esperanza de vida —con la creciente necesidad de cuidados para personas adultas mayores, que en gran parte son proporcionados por las mujeres— plantean retos continuos para el empoderamiento de las mujeres.

La escolarización en México presenta una historia de éxito parcial. México ha cerrado la brecha de género en la matrícula de educación primaria, secundaria y enseñanza superior, pero las niñas y los niños encaran retos en el sistema educativo. México tiene las tasas de deserción más altas en las escuelas de enseñanza media superior[1] de la OCDE y la calidad de la educación es preocupante, como lo comprueba el rendimiento de los alumnos en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE. Muchas mujeres jóvenes se pierden en la transición de la escuela secundaria a la enseñanza superior o al mercado laboral, lo que da por resultado altas tasas de mujeres jóvenes que ni estudian ni trabajan. Igual que en otros puntos de la OCDE, es insuficiente el número de niñas y mujeres que ingresan a los campos potencialmente lucrativos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM). La tan necesaria reforma educativa de México se ve prometedora, pero enfrenta obstáculos en su implementación.

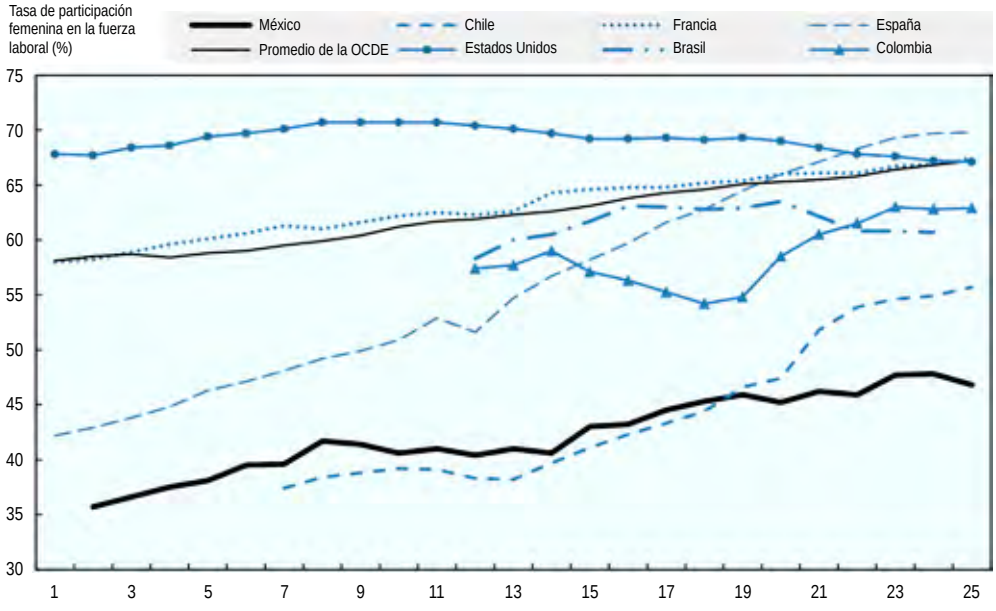
A pesar del avance en la escolarización de las niñas, persisten grandes brechas de género en la incorporación a la fuerza de trabajo, como lo comprueba la brecha de 35.3 puntos porcentuales entre las tasas de participación de hombres y mujeres mexicanas en la fuerza de trabajo (PFT). Las mexicanas han ingresado a la fuerza laboral en gran número desde principios de la década de 1990, pero aun así, menos de la mitad (46.8%) de las mujeres de entre 15 y 64 años participan en el mercado laboral. Esta tasa está muy por debajo de la tasa de PFT promedio de la OCDE de 67.2% para las mujeres en sus años más productivos, y por debajo de las tasas en muchos otros países latinoamericanos de ingresos medios (gráfica 1.4). La brecha de género en el salario persiste, y casi 60% de las trabajadoras en México están atrapadas en empleos informales con poca protección social. La tasa de informalidad y la brecha de género en la informalidad han cambiado poco en el último decenio (capítulo 2).

La representación de las mujeres en el sector público es mayor que en el sector privado. Las mujeres ocupan 51% de los empleos en el sector público, aunque todavía están subrepresentadas en los niveles administrativos. A muchas mujeres estos puestos les resultan más atractivos debido a que ofrecen mayor estabilidad en el trabajo, mejores prestaciones y políticas que combaten el acoso, aunque los salarios por lo general son más bajos que en el sector privado.

Una gran proporción de mexicanos trabaja por cuenta propia (25% de mujeres y 27% de hombres) en relación con el promedio de la OCDE (10% de mujeres y 18% de hombres). Mujeres y hombres enfrentan retos para desarrollar sus empresas en México,

Gráfica 1.4. **La tasa de participación de las mujeres mexicanas en la fuerza laboral aumenta, pero va a la zaga de la mayoría en la OCDE**

Tasas de participación femenina en la fuerza laboral, en edades de 15 a 64 años, países seleccionados, 1990-2014



Nota: Los datos para Brasil y Colombia en 2006 están interpolados.

Fuente: *OECD Employment Database* (2016).

como el acceso insuficiente al crédito y un difícil entorno comercial; sin embargo es más factible que los varones que trabajan por cuenta propia sean empleadores y estén inscritos formalmente en el gobierno. En contraste, las mujeres con trabajo autónomo tienden a hacerlo por cuenta propia y es más probable que sea informalmente, a menudo como trabajadoras domésticas o en el comercio ambulante.

Otro problema importante que afecta a las mujeres en México es la violencia. La violencia sigue siendo uno de los problemas más apremiantes que han de resolver quienes formulan las políticas, ya que se ha generalizado y se caracteriza por los elevados porcentajes de asaltos, homicidios, secuestros y violencia sexual. Más de la mitad de las mexicanas reportan que han sido víctimas de algún tipo de violencia en su vida, aunque muchos de estos casos no se informan a la policía, lo que refleja la desconfianza pública en el sistema de justicia (capítulo 2). Las pruebas indican que la violencia contra las mujeres no solo afecta negativamente su participación en la vida económica y pública, sino que también impone un costo económico y conlleva pérdida de productividad (Banco Mundial, 2014; ONU Mujeres, 2013; EIGE, 2014).

1.4. Un acercamiento a las jóvenes que no estudian o trabajan y a las madres en México

Aunque las mexicanas ingresaron cada vez en mayor número a la fuerza de trabajo durante las dos últimas décadas, los resultados de su participación en la fuerza laboral, salarios y calidad de trabajo, en comparación con los hombres, siguen siendo muy pobres. Las jóvenes que no tienen empleo, educación ni capacitación, y las que son madres, encuentran barreras particularmente grandes para formar parte de la fuerza de trabajo en México (capítulo 3).

Las jóvenes de México tienen casi cuatro veces más probabilidades de no estudiar ni trabajar que los varones jóvenes, situación que perjudica su condición económica presente y las perspectivas de trabajo futuras: 35% de las mexicanas de entre 15 y 29 años no estudian o trabajan, y es la segunda tasa más elevada en la OCDE, después de Turquía. La *brecha* de género en la tasa de jóvenes que no estudian o trabajan en México es de 26 puntos porcentuales, también la segunda cifra más alta en la OCDE. En contraste, la tasa de varones jóvenes que no estudian o trabajan (alrededor de 10%) es inferior al promedio de la OCDE (14%).[2]

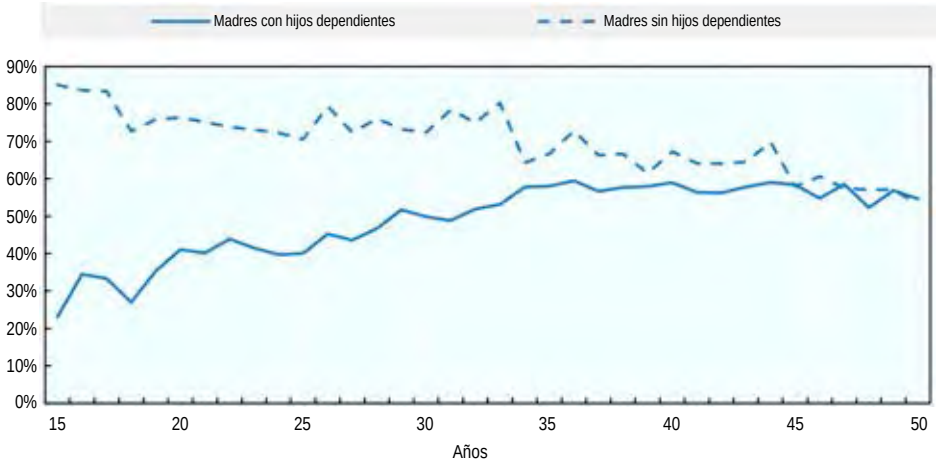
Casi dos terceras partes de las jóvenes que no estudian o trabajan son madres y dedican un tiempo considerable a los quehaceres domésticos y a actividades de cuidado sin remuneración. Estas responsabilidades plantean obstáculos adicionales para completar los estudios o entrar al mercado laboral. Abandonar la escuela o la fuerza de trabajo para cuidar a los hijos tiene efectos a largo plazo: las decisiones que madres y padres toman al acercarse el parto respecto a quién cuidará al bebé y quién permanecerá en la fuerza de trabajo suelen transformarse en hábitos duraderos a medida que los hijos crecen (OCDE, 2016b). Los diez primeros años en el mercado laboral son esenciales para las perspectivas de una carrera (OCDE, 2015a), y las madres jóvenes que pierden esta etapa están en gran desventaja.

Según los grupos de edad en México, hay brechas relacionadas con la maternidad en cuanto a la participación en la fuerza laboral (gráfica 1.5), y las madres que trabajan se enfrentan a obstáculos para conciliar el trabajo y la vida familiar. Los apoyos para la licencia por maternidad, la licencia por paternidad, y los servicios de educación y atención en la

primera infancia (EAPI) son endebles en México comparados con los de casi todos los demás países de la OCDE. México tampoco cuenta con un sistema de licencia parental compartida después de que concluyen los periodos de licencia por maternidad y paternidad. Estos tipos de apoyo social son fundamentales para aumentar la igualdad de género en las actividades de cuidado e incrementar las oportunidades de las mujeres de permanecer (y progresar) en el mercado laboral.

Gráfica 1.5. **Las madres tienen menos probabilidades de trabajar o ir a la escuela que las que no son madres, en especial cuando son jóvenes**

Proporción de la población femenina con empleo y/o educación, por edad y estatus de maternidad, México, 2014



Nota: Las madres con hijas e hijos a su cargo se definen como aquellas que tienen cuando menos un hijo de 14 años o menor. La distribución de las mujeres con o sin dependientes se presenta en el capítulo 3.

Fuente: OECD cálculos de la ENIGH (2014).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422925

Las políticas sociales pueden ayudar a las madres a incorporarse a la fuerza de trabajo y a avanzar en ella. Un factor determinante para la probabilidad de que una madre participe en el trabajo remunerado es la *edad* del hijo. En México, y de hecho en los países de la OCDE, es menos viable que las madres trabajen cuando los hijos son más pequeños. México ha hecho inversiones significativas en programas de EAPI que facilitan la conciliación del trabajo y la vida familiar.

El esfuerzo más impresionante es la implementación de la educación preescolar universal obligatoria para niñas y niños de 3 a 5 años, con la supervisión de la Secretaría de Educación. La cobertura de la EAPI es elevada en niñas y niños de entre 3 y 5 años en México: 80.7% de los niños en este grupo de edad quedó inscrito en preprimaria o primaria en 2014, cuando la cifra de 2005 fue de solo 62.5%. Este cambio de 18 puntos porcentuales es el cuarto incremento más grande en este periodo en los países de la OCDE que tienen datos comparables. La matrícula actual de niñas y niños de 3 a 5 años en México es comparable con el promedio de la OCDE (80.9%).

En contraposición, menos de 10% de las y los menores de tres años está inscrito en la EAPI en México, tasa que ocupa los últimos lugares entre los países de la OCDE.

Si bien la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) aumentó notablemente la cobertura del cuidado infantil para niñas y niños de escasos recursos de tres años y menores con la implementación en 2007 del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), y su posterior expansión, la capacidad de atención de las estancias infantiles y guarderías es insuficiente para satisfacer la demanda.

1.5. Escasez de tiempo, informalidad y empleo de las mujeres en México

También hay brechas de género en la *calidad* del empleo en México (capítulo 4). El Marco de Calidad del Empleo de la OCDE constituye una útil guía para medir las características de un empleo que afectan el bienestar, como la calidad de los ingresos, la seguridad del mercado laboral (por ejemplo, riesgos de desempleo y beneficios en caso de desempleo) y la calidad del entorno laboral (por ejemplo, la naturaleza del trabajo desempeñado y los acuerdos para la jornada laboral) (OCDE, 2016c). Los empleos en México se caracterizan por altas tasas de informalidad y largas jornadas. Esto, combinado con una distribución muy desigual del trabajo no remunerado en el hogar, repercute en la participación por género en el mercado laboral: las mujeres enfrentan dificultades que combinan prolongadas jornadas de trabajo no remunerado con un compromiso de mucho tiempo que esperan los empleadores. También es más probable que las mujeres trabajen en la informalidad que los hombres, lo que a veces ofrece flexibilidad, aunque también riesgos económicos.

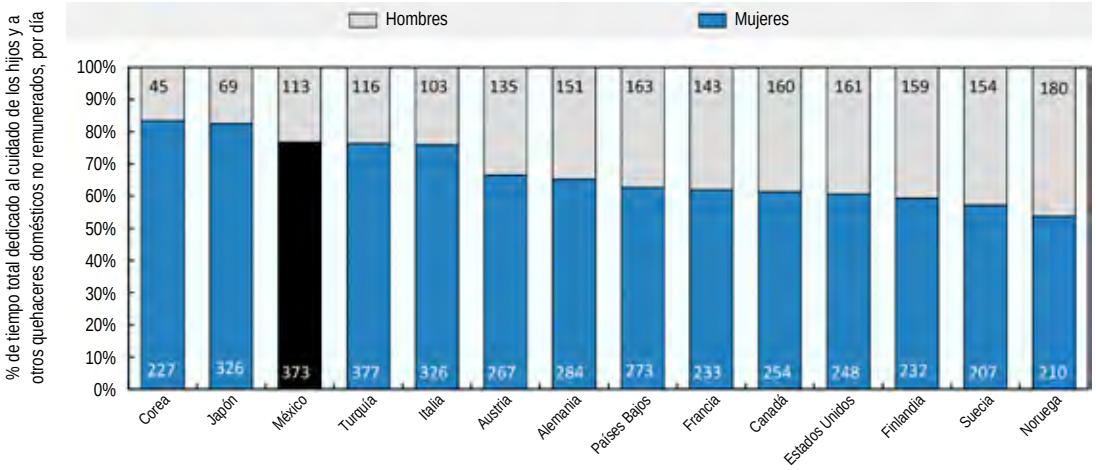
La desigualdad de género en el trabajo *no remunerado* en el hogar explicar en buena medida la desigualdad de género en el trabajo *remunerado*. En todos los países de la OCDE, y en todo el mundo en realidad, las mujeres realizan más trabajo sin pago que los hombres. Las mujeres en México enfrentan una de las más altas cargas de trabajo no remunerado de la OCDE: las mexicanas aportan, en promedio, casi 77% de los quehaceres domésticos y del cuidado infantil sin remuneración, que es una proporción más alta que la de casi todos los países de la OCDE (gráfica 1.6). Las mujeres en México también dedican más minutos en *total* de cada día al trabajo no remunerado que las mujeres en la mayoría de los otros países de la OCDE. En promedio, las mexicanas destinan más de seis horas diarias al trabajo no remunerado, mientras que los hombres, menos de dos horas (capítulo 4).

Esta carga de trabajo no remunerado afecta los resultados del mercado laboral. El tiempo es un recurso finito. Las largas jornadas que se emplean en casa para cocinar, limpiar y atender a hijas e hijos limitan el tiempo que las mujeres pueden dedicar al trabajo remunerado. Una carga desproporcionada sobre las mujeres que cuidan a hijas e hijos puede desalentar a las madres para que tomen empleos de tiempo completo. También puede hacer que los empleadores al contratar discriminen a mujeres en edad de procrear debido al riesgo de que abandonen su puesto para cuidar a hijas e hijos en el futuro.

Al mismo tiempo, según muchas mediciones, las y los mexicanos son explotados en el mercado laboral; destinan más tiempo al trabajo asalariado que la mayoría de los trabajadores en otros sitios de la OCDE si se consideran las horas promedio de trabajo semanales y anuales, y la proporción de trabajadores que dedican más de 40 horas semanales a su empleo. Además de dedicar muchas horas cada semana, México ocupa el segundo lugar más bajo en cuanto al derecho a descanso remunerado en la OCDE. Las jornadas excesivamente largas en el empleo son negativas para la salud de las y los trabajadores, para la productividad y para la conciliación entre el trabajo y la vida personal, lo que es importante para un análisis de género.

Gráfica 1.6. **Las mexicanas llevan una pesada carga en el cuidado de hijas e hijos y los quehaceres domésticos sin remuneración**

Proporción y total de minutos de trabajo no remunerado diario realizado por mujeres y hombres en los países de la OCDE



Nota: Las estimaciones de la OCDE se basan en encuestas de uso del tiempo armonizado disponibles desde 2006. Los años cubiertos son: Alemania: 2012-2013; Austria: 2008-2009; Canadá: 2010; Corea: 2009; Estados Unidos: 2010; Finlandia: 2009-2010; Francia: 2009; Italia: 2008-2009; Japón: 2011; México: 2009; Noruega: 2010; Países Bajos: 2006; Suecia: 2010; Turquía: 2006. En las barras se indica el total de minutos diarios para hombres y mujeres.

Fuente: OECD Gender Data Portal.

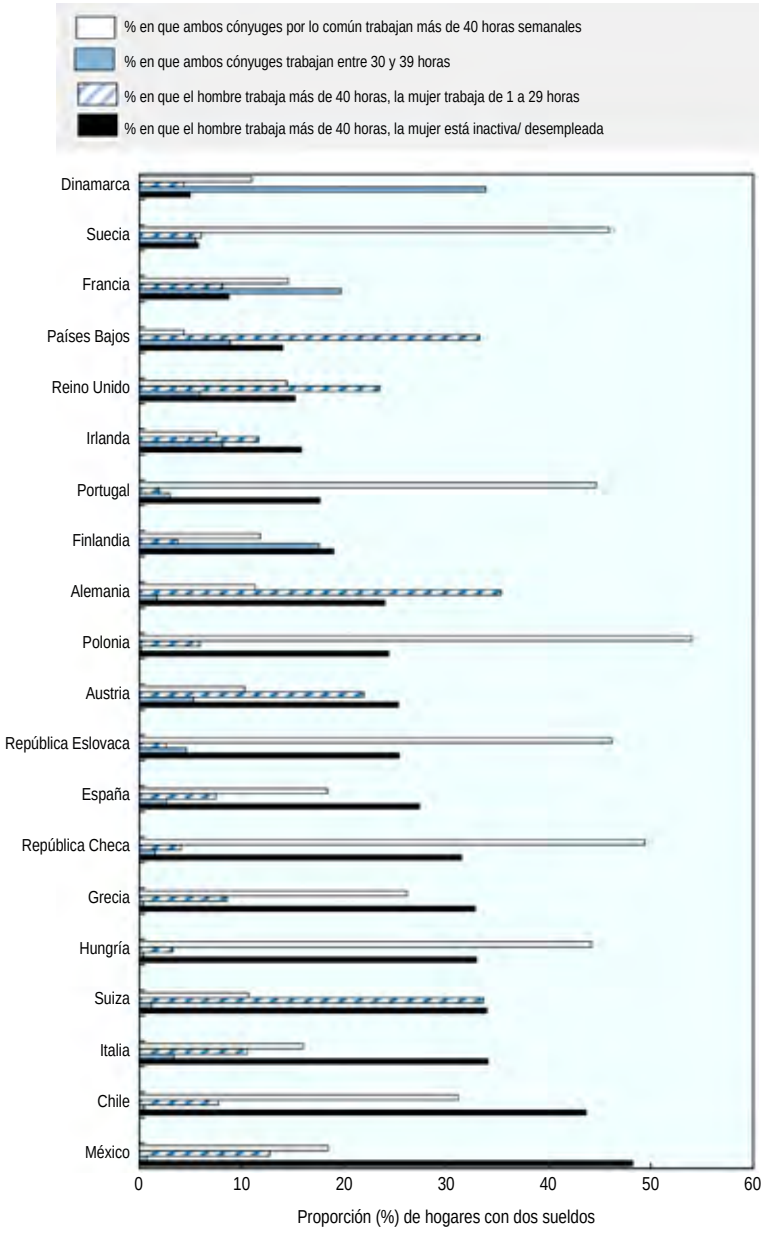
La cultura de largas jornadas tiene efectos de género respecto al comportamiento en el mercado laboral. Como las mujeres tienen responsabilidades desproporcionadas en el cuidado infantil y los quehaceres domésticos no remunerados, en particular en México, es difícil que participen plenamente en un mercado laboral que prevé (y retribuye) largas jornadas como parte de la cultura del centro de trabajo.

En las familias mexicanas con hijas e hijos, la combinación más común de las horas de trabajo es aquella en que los hombres trabajan *más de 40* horas remuneradas a la semana y las mujeres *cero* horas remuneradas a la semana (gráfica 1.7). El 48% de las parejas con hijos e hijas pertenecen a esta categoría. La segunda combinación más común es aquella en que padres y madres trabajan más de 40 horas remuneradas a la semana: 18.5% de las parejas con hijos pertenecen a esta categoría.

La elevada proporción de familias mexicanas con esta desigual participación en el trabajo remunerado —donde los hombres trabajan jornadas muy largas y las mujeres, cero horas— es poco común en la OCDE. Si bien el modelo del hombre como sostén económico de la familia predomina entre los países, en la Europa continental, por ejemplo, es más común que los hombres trabajen más de 40 horas a la semana, mientras que las mujeres trabajan cerca de 30, o que ambos cónyuges dediquen un número similar de horas al trabajo remunerado. La elevada proporción de hogares mexicanos donde los hombres trabajan largas jornadas remuneradas (y las mujeres cero horas) revela que muchos padres se enfrentan a una disyuntiva de “todo o nada” en el mercado laboral.

Gráfica 1.7. **Las madres mexicanas dedican muy pocas horas o muchas al trabajo remunerado**

Porcentaje de parejas (mujeres que tienen entre 25 y 45 años, cuando menos con un hijo) en diferentes acuerdos de horarios laborales, países seleccionados, en el año más reciente



Nota: Horas de trabajo habituales de los empleados en los países europeos, horas reales trabajadas en Chile y México. Los datos se refieren al total de horas trabajadas en todos los empleos, salvo en Chile, donde solo se consideran las horas trabajadas en el empleo principal. Los porcentajes no suman 100 porque, en esta gráfica, se omitieron algunas combinaciones de horas de trabajo.

Fuente: Las estimaciones de la OCDE se basan en *The Household, Income, and Labour Dynamics in Australia (HILDA) Survey* 2014; la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN) 2013 para Chile; The European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) 2012 para los países europeos y la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) 2014 para México.

El compromiso de tiempo requerido para muchos empleos —tanto en el sector privado como en el público— dificulta que los padres concilien el trabajo con el cuidado de la familia. Las largas jornadas tienen efectos negativos en los padres, que pierden tiempo valioso que podrían estar con su familia, y también en las madres, cuyas probabilidades de abandonar el mercado laboral para cuidar a sus hijas e hijos son mayores.

En muchos países, el sector público sirve de modelo para garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres al facilitar prácticas eficaces para equilibrar el trabajo y la vida personal. No obstante, también el sector público en México tiene una cultura de largas jornadas, en particular en los niveles superiores, a pesar de las regulaciones formales sobre la duración de la jornada laboral. En el sector público hay posibilidades de tener horarios flexibles, en especial para los trabajadores sindicalizados, lo que ayuda a explicar la elevada representación de mujeres en la fuerza en el sector. Sin embargo, el marco legal no facilita los planes de trabajo de tiempo parcial o a distancia para los empleados del sector público, lo que es inusual en comparación con la mayoría de los demás países miembros de la OCDE. El derecho legal a solicitar acuerdos de trabajo de tiempo parcial (al menos temporal), trabajo flexible y trabajo a distancia ayudaría a mejorar los horarios de los trabajadores en los sectores público y privado, pero el cambio también debe ocurrir a nivel organizacional: los gerentes deben aprender a valorar el rendimiento y la productividad más que el tiempo en la oficina y seguir las reglas de la organización respecto a las horas de trabajo y los arreglos de trabajo flexibles (capítulo 4).

Otro obstáculo clave para la calidad del empleo es la informalidad, muy extendida en México. Aunque las tasas de hombres y mujeres con trabajos informales son altas, hay más probabilidades de que sean las mexicanas las que trabajen en la informalidad en comparación con los hombres: en el primer trimestre de 2016, 49.7% de ellos y 57.2% de las mujeres tenían trabajo informal (no agrícola). Además de ser más probable que trabajen informalmente, también es más factible que ellas tengan trabajos informales de menor calidad. Entre los trabajadores informales, a los empleadores y a los asalariados les va mejor, mientras que la situación de los que trabajan por su cuenta y de las empleadas domésticas en cuanto a salario, precariedad laboral y protección social es mala. Es más probable que las mujeres trabajen en la segunda categoría que en la primera.

Es importante destacar que estas brechas de género en la informalidad están ligadas a lagunas en la protección social relacionada con el empleo. Es más probable que los hombres reporten que han hecho aportaciones a la seguridad social en su vida laboral. En promedio, ellos aportan durante más tiempo que las mujeres en México (capítulo 4). Las políticas para abordar la informalidad deben incrementar los beneficios de la formalización para empleados y empleadores, reducir los costos de la formalización, mejorar los mecanismos de aplicación y consolidar el vínculo entre contribuciones y beneficios sociales (como el pago de la licencia por maternidad) asociados al empleo.

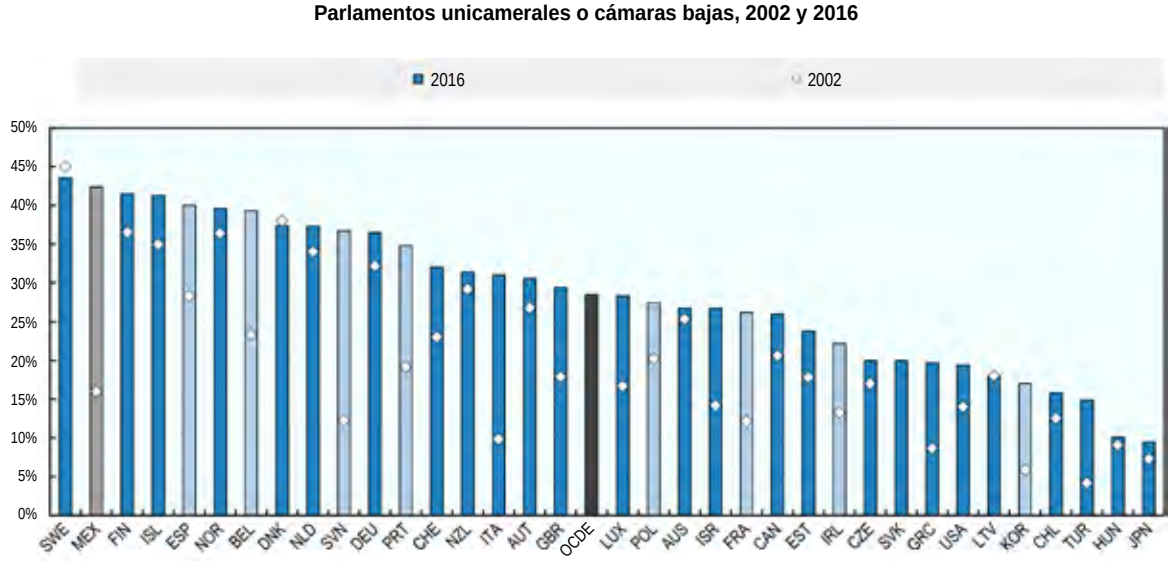
1.6. Acceso de las mujeres a la toma de decisiones: el vaso medio lleno

México ha hecho avances significativos para aumentar la representación de las mujeres en órganos de elección en los últimos años, y se ha colocado entre los primeros países de la OCDE y en séptimo lugar mundial en función de la representación de las mujeres en la legislatura nacional en 2016 (capítulo 5). Las mujeres están bien representadas en las legislaturas del ámbito federal (42% en la Cámara de Diputados) y estatal (38% en promedio). Este es un logro importante en cuanto al acceso de las mujeres a los órganos de

elección, en comparación con la situación en México hace una década (cuando las mujeres ocupaban 22.5% de las curules en la legislatura) y con el promedio de la OCDE (en el que las mujeres representaban 28.6% de las curules de la Cámara baja en 2015).

El progreso de la representación de las mujeres está relacionado, sobre todo, con la aplicación satisfactoria de las cuotas de género de las leyes electorales en las dos últimas décadas, así como con las medidas de paridad establecidas en la Constitución mexicana en 2014 (capítulo 5, recuadro 5.3). Desde 1993, las leyes electorales han instado a los partidos políticos a promover una mayor participación de las mujeres en la política a través de su nominación para puestos de elección. En 2002 se exigió a los partidos incluir más de 70% de candidaturas del mismo género; en 2008, la cuota de mujeres aumentó a 40% para las principales candidaturas; y en 2014 la Constitución estableció que todas las listas de candidaturas para los órganos legislativos federales y locales debían constituirse con 50% de mujeres y 50% de hombres. Las cuotas también son simbólicamente importantes porque permiten a la ciudadanía ver a más mujeres en cargos políticos; esto ayuda a generar un cambio en los roles de género tradicionales. El sistema de cuotas se ha reforzado con la importante participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual verifica activamente su aplicación al cerrar los vacíos en la ley electoral que permitían a los partidos esquivar los requisitos de tales cuotas. Más aún, el Tribunal Electoral logró garantizar que las parlamentarias no fueran presionadas a renunciar en favor de sus suplentes hombres al establecer la condición de que los candidatos propietarios y suplentes debían ser del mismo sexo.

Gráfica 1.8. **Proporción de mujeres parlamentarias y cuotas de género en la OCDE, 2016**



Nota: Las barras de color azul claro representan a los países con parlamentos unicamerales o con cámaras bajas con cuotas de candidatos legisladas hasta 2015. Los datos se refieren a la proporción de parlamentarias inscritas hasta septiembre de 2016 y octubre de 2002. Los porcentajes representan el número de parlamentarias en proporción del total de curules llenas. No están disponibles los datos de 2002 para la República Eslovaca.

Fuente: Inter-Parliamentary Union (IPU) PARLINE (database), e IDEA Quota Project (database).

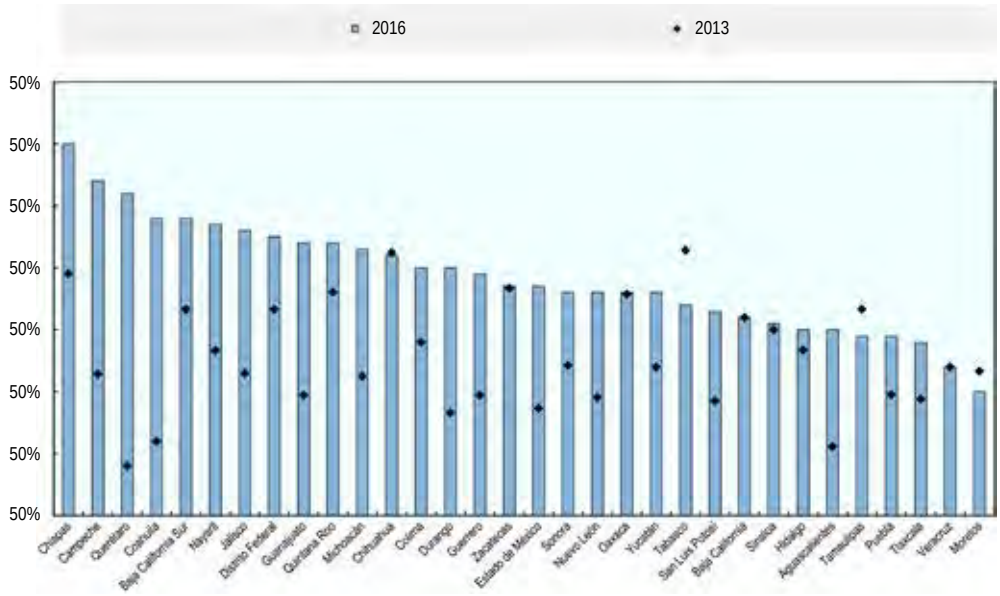
1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422951

Si bien la representación de las mujeres en el Congreso ha aumentado, su participación relativa en los puestos donde se toman decisiones podría mejorar. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados solo 16 de las 56 comisiones ordinarias están presididas por mujeres (29%).[3] Esta tasa es ligeramente superior en el Senado, donde las mujeres presiden más del 31% de las comisiones ordinarias. Aunque los comités encabezados por mujeres se encargan sobre todo de problemas relacionados con la igualdad de género, bienestar social, educación, familia y desarrollo humano, ellas no están ausentes del todo en las carteras dominadas tradicionalmente por los hombres: las mujeres presiden los comités de energía, relaciones exteriores y gobernación. Será necesario hacer mejoras para que México aplique plenamente su compromiso constitucional con la paridad.

Los estados también tienen la obligación de adoptar e implementar la legislación de paridad de género.[4] En años recientes, los 32 estados de la República han adoptado requisitos de paridad similares en sus leyes electorales. Como resultado, 27 de los 32 estados habían alcanzado o rebasado la tasa de 30% de mujeres en los congresos locales hasta 2016, comparado con solo 11 estados que alcanzaron o rebasaron el umbral de 30% en 2013, y ninguno de ellos llegó al nivel de paridad. En la gráfica 1.9 se observa la evolución de la representación de las mujeres en los congresos locales entre 2013 y 2016.

Gráfica 1.9. **Participación de las mujeres en los congresos locales**

Proporción femenina de curules en los congresos estatales, 2013 y 2015, México



Fuente: Cálculos de la OCDE basados en *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (2016), <http://www.cndh.org.mx/Igualdad_Monitoreo_Programas>.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422968

No obstante, la participación de las mujeres en puestos directivos no sujetos a la legislación de cuotas de género muestra una historia diferente. La brecha de género en el Poder Ejecutivo es más amplia que en los órganos representativos en México, y las

mujeres ocupan todavía menos puestos en los que se toman decisiones políticas que sus homólogos masculinos en todos los niveles del gobierno. En el ámbito federal, en 2016, las mujeres ocupaban solo dos de los 18 puestos ministeriales (la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano). En el ámbito estatal, solo en uno de los 32 estados gobernaba una mujer en 2015. En los gabinetes estatales, en promedio, las mujeres representan solo 16.8% de los cargos disponibles.[5] También hay una gran disparidad entre los estados: varía desde los gabinetes compuestos en su totalidad por hombres en Sonora y Yucatán, hasta un porcentaje de representación femenina de 55% en Morelos.

Muchas barreras restringen el acceso de las mujeres a los puestos públicos en que se toman decisiones. El hostigamiento político y la violencia contra las que ocupan cargos —tácticas empleadas para impedir la participación política— siguen siendo problemas fundamentales que es preciso atacar dentro de la campaña más vasta de prevención y eliminación de la violencia contra todas las mujeres en México. Otro reto se relaciona con el acoso sexual, incluso en la función pública. Los resultados de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional 2015 (ECCO), realizada por la Administración Pública Federal revelaron que más de 77% de las entrevistadas considera que las servidoras públicas experimentan acoso en el trabajo con la promesa de tener mejores oportunidades laborales.

La violencia contra las mujeres en la vida pública socava el derecho ciudadano a la participación política, pero también compromete el ejercicio democrático y la buena gobernanza de los países al crear un déficit democrático. Para responder al creciente número de casos de violencia política contra las mujeres denunciados ante los tribunales electorales locales y disminuir la brecha en esta área de la legislación sobre el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, varias instituciones mexicanas (encabezadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) elaboraron en 2016 el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres. El instrumento normativo ayuda a conocer y entender mejor el problema, a definir las funciones y responsabilidades de las partes interesadas y, ante todo, a identificar las acciones necesarias para prevenir la violencia y proteger a las víctimas y sus familias. Después de la creación del Protocolo, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales informó que los 38 casos de violencia política reportados aumentaron en ocho estados.

En el Poder Ejecutivo, a pesar de la proporción igual de mujeres en general, su representación disminuye en los niveles superiores del escalafón, ya que ocupan menos de la tercera parte de los puestos administrativos de alto nivel (gráfica 1.10). Al igual que en el Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial las mujeres ocupaban menos de la tercera parte de los puestos donde se toman decisiones judiciales en 2015, solo 2 de los 11 miembros de la Suprema Corte (gráfica 1.11).

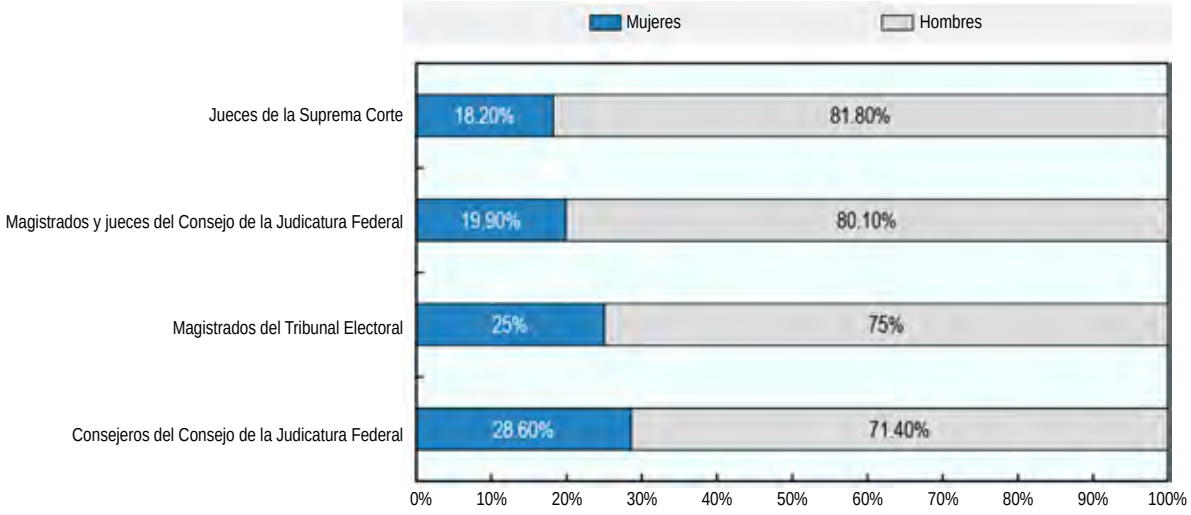
Las dificultades para conciliar el trabajo y la vida personal son otro reto que merma la representación de las mujeres no solo en el sector privado, sino también en la política y otros puestos públicos de alto rango. El liderazgo político y público son áreas que en México, al igual que en muchos países de la OCDE, se consideran predominantemente para hombres. En este marco cultural, las medidas para incrementar la flexibilidad y la sensibilidad en el centro de trabajo en materia de género, tanto en los comités u organismos independientes (integrados por elecciones) como en la administración pública, todavía son insuficientes y a menudo son percibidas como innecesarias. A semejanza de muchos países de la OCDE, es difícil predecir las horas de trabajo de los parlamentarios, además de que los tiempos de votación no se conocen con antelación, lo que hace que las mujeres opten por no hacer carreras

Gráfica 1.10. **Proporción de servidores públicos por nivel del puesto y género, México, 2015**

Fuente: INEGI-INMUJERES, Mujeres y Hombres (2015).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422975

Gráfica 1.11. **Distribución en los puestos donde se toman las decisiones judiciales por género, México, 2015**



Fuente: INEGI-INMUJERES, Mujeres y Hombres (2015).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422981

de alta jerarquía debido a que observan una falta de equilibrio entre el trabajo y la vida personal. Como sucede en el sector privado, la cultura que recompensa las jornadas de trabajo prolongadas (capítulo 4), junto con solo cinco días de licencia por paternidad, licencia por maternidad y licencia parental insatisfactorias, y servicios de guardería

insuficientes (capítulo 3), complica los esfuerzos por alcanzar la igualdad de género en el empleo público. Asimismo, en el Poder Judicial, un estudio reciente del entorno laboral en el Tribunal Electoral identificó que algunas prácticas, como políticas de apoyo a la familia limitadas y medidas del trabajo y vida personal, tienden a generar un sesgo institucional contra las mujeres.

México ha dado pasos para superar algunas de estas barreras. El Programa de Cultura Institucional desarrollado por INMUJERES tiene como objetivo alentar a las instituciones públicas para que evalúen el estado de la igualdad de género en sus respectivas administraciones (por ejemplo, la igualdad en la selección de personal, uso de tiempo por género, oportunidades de desarrollar las capacidades, acoso sexual, etc.) y generen planes de acción para incorporar la perspectiva de género en los procesos de gestión de personal. Otro ejemplo es la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral y No Discriminación, que aunque no es vinculante, tiene como propósito servir de pauta para evaluar y certificar las prácticas en materia de igualdad en las oportunidades laborales y de no discriminación en los centros de trabajo públicos y privados, pero aun es demasiado pronto para evaluar el éxito de estas iniciativas. Si bien las secretarías competentes hacen informes anuales para INMUJERES sobre sus actividades y las medidas adoptadas para implementar los compromisos nacionales relativos a la igualdad de género, las múltiples responsabilidades institucionales para supervisar y evaluar, y la falta de objetivos específicos en materia de rendimiento y resultados, se corre el riesgo de presentar reportes deficientes sobre los logros y las brechas.

En el Poder Judicial, el Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación se estableció en 2015 para promover la igualdad de género en el terreno de las decisiones judiciales y las políticas internas. Las instituciones en la Administración Pública Federal también están implementando medidas para promover la conciliación entre trabajo y vida personal, como otorgar una licencia por paternidad con más días de lo que establece la ley en SEDESOL, INMUJERES, SEGOB y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que sirve de buen ejemplo para otras entidades públicas y del sector privado.

1.7. Insertar la perspectiva de género en todas las políticas

Todas las políticas repercuten en mujeres y hombres, con frecuencia de diferentes maneras. Los indicadores de bienestar de la OCDE en México señalan brechas de género en términos de vivienda, empleo, salud, seguridad y equilibrio entre trabajo y vida personal, usualmente en favor de los hombres. Según lo detalla este informe, las mexicanas se enfrentan a obstáculos en el empleo, experimentan violencia de género y realizan gran parte del trabajo no remunerado en el hogar. Estas y otras brechas de género a menudo se derivan de políticas y programas indiferentes a estas cuestiones que pueden perjudicar a las mujeres en distintas formas. Para subsanar estas brechas, se requiere integrar una perspectiva de género a todas las políticas y programas (capítulo 6).

De hecho, incluir evaluaciones oportunas (mediante indicadores de género y datos desagregados por sexo) de las diferentes necesidades de mujeres y hombres como parte del ciclo de políticas generales puede ayudar a los responsables de formular políticas a encontrar soluciones duraderas para corregir las desigualdades. En cambio, en la etapa de diseño, si los responsables de formular políticas suponen que estas son neutrales al género y que impactarán a mujeres y hombres por igual, los resultados reforzarán las desigualdades

en lugar de corregirlas. Por ejemplo, si bien el programa de transferencia monetaria condicionada (TMC) de México da a las mujeres ingresos estables y una mejor posición para negociar en el hogar, el carácter condicionado de la TMC ha tenido el efecto no previsto de agregar una indebida carga de trabajo no remunerado a las mujeres. Las madres están encargadas de garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y las visitas preventivas al médico, lo cual refuerza el papel de las mujeres como cuidadoras (capítulo 3).

México tiene la ambiciosa meta de integrar la perspectiva de género a todas las acciones de gobierno para abordar las brechas de género de manera global. En la última década, el país hizo compromisos legales nacionales e internacionales para alcanzar una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres mediante la adopción de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006 y el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), los cuales representan un gran avance por encima de muchos países miembros y socios de la OCDE. Desde entonces, México ha progresado en el fortalecimiento de la integración de los requisitos de género a través de la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como con el Plan Nacional de Desarrollo, vigente hasta 2018. Este Plan incluye la igualdad de género como principio transversal en apoyo a la meta de "llevar a México a su máximo potencial".

A pesar de los múltiples esfuerzos, el cumplimiento de estos compromisos se rezaga y en México subsisten muchas brechas de género (capítulo 2). El rezago en la implementación, que socava los esfuerzos para conseguir el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, está arraigado en la idea generalizada en la Cámara y la administración pública de que las leyes, políticas y programas de gobierno pueden ser neutrales al género. Esta percepción —que se traduce en falta de conciencia y conocimiento de lo que se necesita para hacer políticas públicas y programas pertinentes para mujeres y hombres— entorpece la adopción de herramientas y procesos específicos que garantizarían que los resultados finales de las políticas y el gobierno se adaptaran cuidadosamente a las diferentes necesidades de mujeres y hombres.

Por lo tanto, las medidas de género se perciben como iniciativas *complementarias* pertinentes "solo para las mujeres" en los procesos para diseñar leyes y políticas en México, a pesar del compromiso de aplicar una perspectiva de género a todas las políticas. Esto provoca el riesgo de marginar los esfuerzos hacia la igualdad de género y no reconocer que las políticas tienen una dimensión de género, lo que puede perpetuar la desigualdad y la discriminación. Al observar los recientes resultados legislativos, de las 1523 iniciativas analizadas en el Congreso durante 2015-2016, solo 42 (2.75%) se presentaron a la Comisión para la Igualdad de Género para su consideración. Casi todas se concentran exclusivamente en hacer reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Sin dudar de la importancia de estas reformas, el ejemplo es muestra inequívoca de que la mayoría de las políticas y leyes son percibidas como si tuvieran el mismo impacto en mujeres y hombres. Otro ejemplo de que las políticas suelen verse como neutrales al género lo podemos ver en el nivel ejecutivo, donde con frecuencia está ausente la perspectiva de género al desarrollar indicadores de rendimiento y resultados para vigilar las políticas sectoriales como parte del Plan Nacional de Desarrollo (capítulo 7).

De la mano con el procedimiento de trabajo en el ámbito legislativo y la administración pública, algunos otros aspectos demuestran por qué el discurso de la igualdad de género sigue siendo afectado por la falta de un cumplimiento sustantivo. La institucionalización

limitada de los mecanismos de rendición de cuentas e implementación (capítulo 7); el uso limitado y la falta de conocimiento de las herramientas políticas, como las evaluaciones del impacto de género; la falta de *know-how* (experiencia práctica) en la administración pública para integrar consideraciones de género a las actividades de transversalidad; la falta de recursos suficientes y la disponibilidad desigual de datos desagregados por sexo, en particular en los distintos sectores. En este último punto, cabe mencionar que México es uno de los principales países en la región de América Latina y el Caribe (ALC) que recopila estadísticas de género, y la mayoría de las encuestas que lleva a cabo el INEGI arrojan información desagregada por sexo. No obstante estos logros, se mantienen brechas importantes cuando se trata de la recolección sistemática y el uso de los datos desagregados por sexo en la etapa de diseño y evaluación de políticas sectoriales, las cuales se perciben como neutrales al género, cuando son en realidad ciegas al género (capítulo 7).

México ha creado diferentes herramientas y mecanismos para cumplir sus compromisos de transversalidad de género, pero estas medidas podrían mejorarse (capítulo 6). El análisis de género (o la perspectiva de género), entre otras herramientas, ayuda a estimar los efectos de cualquier política, legislación, reglamento o práctica individual sobre la igualdad de género. Actualmente no hay un requerimiento sistemático para aplicarla en la elaboración de nuevas políticas o leyes en México, lo que pueden obstaculizar la capacidad del país para desarrollar políticas adaptadas a las necesidades reales de los ciudadanos y así alcanzar su máximo potencial. No obstante, hay un gran impulso para avanzar en esta área, incluyendo la reforma reciente para incluir un "filtro de género" en las propuestas normativas que atañen a temas de derechos humanos.

Puesto que cada secretaría y nivel de gobierno tiene un presupuesto, el análisis de los presupuestos desde la perspectiva de género puede ser una forma eficaz de exponer las brechas de género en políticas y programas. La presupuestación de género requiere criterios sólidos para el análisis de género, datos desagregados por sexo y por género, así como funciones y responsabilidades claras para su aplicación a las asignaciones de presupuesto planteadas para las políticas y programas gubernamentales vigentes y nuevas. México ha tenido mucho éxito al establecer un marco legal para asignar fondos a las iniciativas de las mujeres y al aumentar continuamente las asignaciones presupuestarias asociadas. Esto es encomiable, en particular cuando se compara con los demás países de la OCDE; sin embargo, aún falta un análisis de género en el proceso presupuestario de la transversalidad, pues las iniciativas de las mujeres son consideradas como "complementarias". Este criterio complica los esfuerzos por evaluar el modo en que las asignaciones afectan la igualdad de género y se corre el riesgo de adjudicar recursos inequitativamente. En vez de solo fijar montos específicos para los programas enfocados a las mujeres, un compromiso eficaz respecto a los presupuestos sensibles a las necesidades de género requeriría que las secretarías competentes consideraran el diferente impacto que las asignaciones planteadas tienen en hombres y en mujeres y que incluyeran este ejercicio en los procesos presupuestarios anuales de rutina. Los presupuestos efectivos en cuestión de género también exigen que las instituciones con la encomienda de verificar su calidad, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República y el Congreso, incluyan las evaluaciones de impacto de género como requisito en alguna etapa del control de calidad. Este compromiso debe mostrar resultados tangibles en términos de las decisiones para volver a priorizar y distribuir los recursos entre los diferentes sectores y, en última instancia, redundar en un mejor gasto público para beneficio de mujeres y hombres.

1.8. Cerrar la brecha de la implementación en las políticas sensibles al género

La capacidad del gobierno para subsanar las brechas de género —como las que hay en el empleo, el trabajo no remunerado, la violencia y el acceso a puestos de toma de decisiones— y conseguir resultados de políticas inclusivas de género depende de la calidad del marco institucional para diseñar y, lo que es más importante, implementar políticas sensibles al género (capítulo 6; OCDE, 2014b).

Al igual que muchos otros países de la OCDE, México estableció un marco para la igualdad de género a través de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en 2006. Esta ley encomienda al gobierno federal el diseño e implementación de políticas de igualdad de género, y estableció INMUJERES como institución central para coordinar las acciones de igualdad de género de orden federal, estatal y municipal (los gobiernos locales también se encargan de diseñar e implementar las políticas de perspectiva e igualdad de género). Específicamente, INMUJERES pretende promover las condiciones para eliminar la discriminación por motivos de género, la igualdad de oportunidades y trato, y la participación equitativa de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social de la nación en los sectores público y privado (capítulo 5).

INMUJERES funciona como órgano autónomo, descentralizado —no ubicado en ninguna unidad o institución del gobierno mexicano— y tiene estatus permanente en el gabinete del Ejecutivo. Esto significa que la presidenta de INMUJERES es convocada a las juntas del gabinete según las necesidades. En los años recientes, INMUJERES ha tenido gran éxito al crear conciencia sobre la discriminación de género y colocar la igualdad de género en uno de los principales lugares de la agenda política. Aun así, su posición e influencia entre los miembros del gabinete no son iguales, por ejemplo, a las de la Secretaría de la Función Pública. Si bien la estructura autónoma de INMUJERES permite una flexibilidad y autonomía significativas en función de las actividades y el enfoque, la distancia del centro de la toma de decisiones —a la larga— puede limitar su base de recursos y la capacidad de influir en otras instituciones, en políticas sectoriales y en asignaciones de presupuesto. La ausencia de vínculos institucionales entre INMUJERES y las secretarías competentes es otro factor que limita su facultad para apoyar a las secretarías en la aplicación de la perspectiva de género en el ciclo de políticas generales.

En México, la integración de una perspectiva de género al diseño de políticas y programas es y deberá seguir siendo responsabilidad de todas las instituciones y organismos gubernamentales, según lo definido en los compromisos políticos nacionales. Con miras a cumplir las disposiciones de su marco legal y los objetivos de desarrollo nacional, México se propuso establecer unidades de género en todas las instituciones públicas para aumentar el sentido de pertenencia de las entidades de la administración federal respecto a las iniciativas para la igualdad de género. En el marco del Proigualdad se han creado 16 unidades de género en las instituciones de la Administración Pública Federal en 17 secretarías. También se establecieron unidades de género en la Procuraduría General y en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Esto enfatiza el importante avance, ya que el número de unidades aumentó de 7 a más del doble desde 2012. No obstante, no hay un criterio estandarizado para determinar el mandato, autoridad y responsabilidad de estas unidades en la administración pública. En términos prácticos, su trabajo parece concentrarse principalmente en promover el equilibrio de género dentro de las instituciones, dando poca atención al apoyo a instituciones públicas para que integren

consideraciones de género a las políticas y servicios sectoriales. Las unidades de género también parecen enfrentar diversos retos relacionados con problemas de capacidad, presupuestos limitados, recursos humanos y acceso a la autoridad que toma decisiones.

En el ámbito regional se crearon las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) —principalmente desde 2008, y con diferente identidad e influencia institucional— a partir del estatus de secretaría, órgano descentralizado, dirección general y organismo autónomo. Su finalidad es coordinar e impulsar la política para la igualdad de género. Por medio de convenios de colaboración con los gobiernos estatales y las IMEF, INMUJERES apoya el cumplimiento de los programas para la igualdad de género en los estados canalizando fondos federales. Sin embargo, de acuerdo con una encuesta realizada por INMUJERES[6] en 2014, 23 de las 31 IMEF informaron que su asignación de presupuestos es insuficiente y 25 declararon que falta personal para llevar adelante sus programas y servicios. Esto se relaciona con que muchos gobiernos estatales no dan un financiamiento apropiado a las IMEF. Estos factores limitan las actividades clave en estados y municipios. Si bien, en general, los planes de desarrollo estatales incorporan una perspectiva de género, para los programas sectoriales la asignación presupuestal para la igualdad de mujeres y hombres sigue siendo limitada y desigual. En 2014, los presupuestos para la igualdad de género en los estados se asignaron en el campo de la salud y la educación, aunque menos en otros sectores que tienen una clara repercusión en las mujeres, como vivienda y servicios básicos. En general, en 18 estados no hay presupuesto asignado para promover la igualdad entre mujeres y hombres (información proporcionada por INMUJERES referente a 2014).

Los mecanismos sólidos de supervisión y evaluación son piedra angular para garantizar que las iniciativas de igualdad de género alcancen el impacto deseado. México se enfrenta a dos retos en este aspecto. Primero, la evaluación de muchas políticas sectoriales aún no incluye una perspectiva de género. No es requisito incluir indicadores sensibles al género en los documentos de planificación sectorial y, por consiguiente, no hay una institución que garantice que se tomen debidamente en cuenta los impactos de género en las políticas. Segundo, en la supervisión intervienen muchos actores, lo que complica la medición de las repercusiones de los esfuerzos para lograr la igualdad de género. De hecho, la responsabilidad para evaluar los programas sectoriales —que incluyen un componente de igualdad de género, ya sea que provengan del Proigualdad o de otra parte— la comparten CONEVAL y la Secretaría de Hacienda (SHCP), mientras que el segmento de igualdad de género se reporta a INMUJERES. Sin embargo, INMUJERES no tiene la función de evaluación y carece de autoridad para imponer sanciones en caso de incumplimiento. En cambio, es responsable de compilar información de las secretarías competentes sobre el progreso alcanzado y de elaborar los informes de logros a través de una plataforma digital acerca de la implementación del Proigualdad para efectos de transparencia.

Para superar este doble reto, México está redoblando sus esfuerzos para establecer un enfoque concertado para evaluar las políticas a través de la perspectiva de género. Así pues, INMUJERES y la SHCP unieron fuerzas para implementar el artículo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos para 2016, que asigna a INMUJERES la tarea de apoyar a la SHCP mediante el desarrollo de criterios para incorporar la perspectiva de género en la evaluación de políticas sectoriales. En esta labor será esencial estructurar la capacidad de la SHCP para asumir sus funciones de manera eficaz. Además, conforme a un convenio reciente firmado entre INMUJERES y la Secretaría de la Función Pública, esta última da seguimiento ahora al trabajo de la Administración Pública Federal en la implementación de las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo el Proigualdad.

Recuadro 1.1. **Recomendaciones de políticas clave para promover la igualdad de género en México**

Motivado por los principios en las Recomendaciones de Género sobre Empleo, Educación y Emprendimiento hechas por la OCDE (2013) y la Igualdad de Género en la Vida Pública (2015), este informe propone las siguientes medidas de políticas orientadas a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en los ámbitos económico y público en México. Estas recomendaciones se ven con todo detalle en los capítulos de este informe.

Recomendaciones de políticas clave para mejorar la igualdad de género en la educación y el mercado laboral:

- Garantizar que niños y niñas tengan igual acceso a educación de alta calidad, incluido el acceso a diversos campos de estudio, como las áreas de CTIM. Evitar los estereotipos de género en las escuelas y los libros de texto, consolidar los esfuerzos para capacitar a maestras y maestros para que reconozcan y eliminen los sesgos de género, y ayuden a conectar a las jóvenes con modelos de comportamiento.
- Intensificar los esfuerzos para que más mujeres y hombres jóvenes concluyan la enseñanza media superior, ya que hay una elevada deserción escolar de ambos sexos. Apoyar a las jóvenes para que completen su educación y garantizar que reciban suficientes apoyos en secundaria para que lleguen a la educación superior, incluido un acceso razonable a los anticonceptivos modernos; priorizar la prestación de apoyos costeables y de buena calidad para que los padres jóvenes cuiden a sus hijas e hijos; y establecer un compromiso continuo de dar incentivos financieros para asistir a la escuela, entre otras medidas.
- Una gama de políticas debería facilitar a los padres la conciliación del trabajo con la vida familiar, de modo que madres y padres puedan obtener ingresos en el periodo cercano al parto y cuando niñas y niños son pequeños. México debería acortar el periodo de cotización a la seguridad social que determina la elegibilidad para la licencia por maternidad, a fin de garantizar que más mujeres sean elegibles para gozar de una licencia por maternidad con fondos públicos (en vez de pagarse con dinero del empleador). Este ajuste podría financiarse por medio de una reducción o un tope en la tasa de sustitución del salario asociado a la licencia por maternidad para las personas con mayores ingresos. Agregar cuando menos dos semanas de licencia por maternidad pagada —para un total de 14 semanas— acercaría a México a la mejor práctica internacional. México deberá conceder más que su actual licencia por paternidad de cinco días a los padres, usar fondos públicos para el periodo de esta licencia e incentivar a los padres a que la tomen. México deberá garantizar que quienes acaban de ser madres tengan apoyos apropiados cuando regresen al trabajo, incluyendo su derecho legal a las pausas para alimentar al bebé en apoyo a la lactancia materna.
- Mejorar el acceso a la educación y cuidados de buena calidad en la primera infancia. Para las niñas y niños de tres a cinco años, esto implica aumentar el cupo en preescolar y ampliar el horario, ya que la mayoría de los programas actuales solo abarcan medio día. Para los bebés y niños menores de tres años, los servicios de guardería deberían ampliarse y mejorar la calidad del cuidado.
- Garantizar que mujeres y hombres dispongan del mismo tiempo para combinar las responsabilidades laborales y familiares (en los sectores privado y público) al reducir la cultura de jornadas de trabajo excesivamente largas en el mercado laboral

Recuadro 1.1. **Recomendaciones de políticas clave para promover la igualdad de género en México** (*cont.*)

mexicano; permitir el acceso a planes de trabajo flexibles y reducir la responsabilidad desproporcionada de las mujeres en los quehaceres domésticos no remunerados. Esto requiere modificar las normas de género en el hogar, con la intervención de los sectores privado y público como partes interesadas, e invertir en tecnología que ahorre tiempo y en infraestructura pública.

- Garantizar mayor acceso al empleo formal en el sector privado y público, y seguridad social relacionada con el empleo; incentivar el empleo formal aplicando el derecho laboral y reforzando el vínculo entre las aportaciones y los pagos a la seguridad social.
- Eliminar las desigualdades de género en los centros de trabajo del sector privado y público, incluida la brecha de género en los salarios y la segregación ocupacional horizontal, la discriminación en el salario, el reclutamiento, la capacitación y los ascensos. Diversas medidas pueden ayudar a garantizar la igualdad en el salario, incluidas auditorías regulares y objetivas de los trabajadores y sus puestos en torno a brechas salariales de género en los sectores público y privado, centrándose en los sectores de bajos salarios o dominados por mujeres, incorporando a más mujeres en áreas lucrativas y garantizando que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades y apoyos para hacer pausas en su carrera y regresar a su empleo después de las interrupciones relacionadas con el tema familiar.
- Crear conciencia de la violencia contra las mujeres en el hogar, el trabajo, en espacios públicos y en la política mediante programas de extensión holísticos y a la medida coordinados por el gobierno; tomar medidas para prevenir agresiones a las mujeres mediante el uso de conocimientos en contextos específicos; trabajar para modificar las normas a través de educación socioemocional en las escuelas, y mejorar el acceso de las mujeres a la justicia y la seguridad. Consolidar la legislación para que incluya el tema de la violencia contra las mujeres en el terreno político.
- Hacer planes para evaluar las repercusiones en mujeres y hombres cuando se implementan los programas sociales e integrar consideraciones de género en el diseño de políticas. En lo posible, prever los factores externos en las transferencias a las familias. Integrar estas políticas y otras afines al crecimiento de la protección social en un enfoque global y holístico. Hacer que el Estado dependa menos de las mujeres como actores de las políticas sociales, por ejemplo en los cuidados no remunerados y la prestación de cuidados remunerada de manera informal, que limita su capacidad para desempeñar trabajos remunerados de buena calidad.
- Considerar el establecimiento de medidas y metas para promover la igualdad de género en el servicio público de alta jerarquía y en los nombramientos judiciales. Estas medidas pueden incluir requisitos de divulgación, establecimiento de metas o cuotas y la integración en los acuerdos de desempeño administrativo para mejorar la rendición de cuentas de los ejecutivos por el equilibrio de género en todos los niveles y grupos ocupacionales.
- Fortalecer la capacidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP), además de las diferentes secretarías y organismos, para supervisar sistemática y eficazmente el equilibrio de género, incluidos los puestos directivos y los diferentes grupos ocupacionales, mediante la realización de encuestas regulares y recopilación de datos.

Recuadro 1.1. **Recomendaciones de políticas clave para promover la igualdad de género en México** (*cont.*)

Recomendaciones de políticas clave para crear políticas sensibles al género

- Establecer con claridad las funciones, responsabilidades, mandatos, expectativas y líneas de rendición de cuentas de las entidades de la Administración Pública Federal para aplicar una perspectiva de género en sus actividades regulares.
- Considerar el establecimiento de un requisito para que todas las secretarías y entidades públicas evalúen las posibles repercusiones que las políticas, propuestas y modificaciones de programas y presupuestos tienen en mujeres y hombres de diversos orígenes. Dicho análisis de género significaría recopilar, examinar y analizar datos desagregados por sexo; indicadores de género; consultas con los interesados potencialmente relevantes y medidas de mitigación de riesgos para resolver las posibles desigualdades en los resultados de la iniciativa. Esto deberá ir acompañado de actividades para crear conciencia sobre la perspectiva de género, así como para establecer los respectivos requisitos de capacitación para que los servidores públicos apliquen las medidas propuestas.
- Con el respaldo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ampliar la recopilación y disponibilidad de datos desagregados por sexo a una amplia gama de sectores, y crear conciencia entre las secretarías competentes del uso de estos datos para informar de la creación, supervisión y evaluación de las políticas.
- Reforzar el papel de la administración central (es decir, el centro del gobierno, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y otros organismos afines) en la verificación de propuestas de políticas o programas sectoriales, para que vayan acompañadas de una evaluación de sus posibles repercusiones en mujeres y hombres de diversos orígenes (es decir, evaluaciones de las repercusiones de género). INMUJERES puede tener un papel clave al apoyar a la administración central mediante soporte técnico y asesoría enfocada a la igualdad de género.
- Definir y estandarizar las funciones de las unidades de género y considerar que sus asesores estratégicos apoyen a sus secretarías en el desarrollo, implementación y evaluación de las políticas y programas sectoriales a través del análisis de género, tomando en cuenta los datos desagregados por sexo. Al mismo tiempo, empoderar a las secretarías y funcionarios públicos con mayores capacidades y mandatos para aplicar una perspectiva de género en su trabajo diario con las políticas. Incrementar la capacidad y ampliar el mandato de las instituciones estatales (IMEF) encargadas de coordinar, guiar y supervisar la implementación de las actividades y medidas relativas a la igualdad de género.
- Consolidar el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) con el nombramiento sistemático de representantes de alto nivel en la APF y el apoyo a INMUJERES para que cumpla con su mandato de coordinar las operaciones del sistema. Fortalecer la coordinación y cooperación para la igualdad de género en los estados y entre las instituciones federales y estatales.
- Reforzar la capacidad de las secretarías para dar informes sobre las actividades y medidas sectoriales relativas a la igualdad de género, definiendo los indicadores de género pertinentes, así como los objetivos de rendimiento y resultados sensibles al género. Al mismo tiempo, reforzar la capacidad de la Secretaría de Hacienda y CONEVAL para aplicar el análisis de género a la evaluación de políticas y programas a través de un enfoque basado en resultados.

Recuadro 1.1. **Recomendaciones de políticas clave para promover la igualdad de género en México** (*cont.*)

- Apoyar la implementación del Proigualdad con la elaboración de planes de cumplimiento regulares con indicadores de éxito, directrices y manuales para brindar orientación adicional a la administración en la implementación de la perspectiva de género.

Notas

1. En este informe, y en congruencia con otro trabajo de la OCDE, el término "enseñanza media superior" se refiere a los grados 10 a 12 (estudiantes entre los 15 y 17 años de edad). En México, este nivel de escolaridad se llama educación media superior, y en inglés a veces recibe el nombre de *higher middle education*. La educación secundaria básica (*lower secondary school*, en inglés) se refiere a los grados 7-9 (alrededor de los 12 a 14 años de edad).
2. La definición de la OCDE de las mujeres que no estudian o trabajan (entre 15 y 29 años de edad, sin empleo, educación ni capacitación) discrepa de la definición que algunos sugieren en México y no incluye a las madres jóvenes, alejadas del mercado laboral (OCDE, 2013).
3. Información proporcionada por INMUJERES contenida en línea en <http://www.diputados.gob.mx/>.
4. Datos disponibles en línea en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/6_MonitoreoLegislacion/6.0/25_ParidadGeneroLegislacionElectoral_2015dic.pdf>.
5. Información proporcionada por INMUJERES.
6. INMUJERES (2014), *Relación de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas con los ejecutivos estatales*, octubre 2014.

Bibliografía

Adema, W., C. Clarke y V. Frey (2015), "Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, núm. 172, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqgvqqb4vb-en.>.

Bertrand, M., E. Kamenica y J. Pan (2015), "Gender Identity and Relative Income within Households", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 130, núm. 2, pp. 571-614.

Bittman, M. *et al.* (2003), "When Does Gender Trump Money? Bargaining and Time in Household Work", *American Journal of Sociology*, vol. 109, núm. 1, pp. 186-214.

Bobonis, G. (2009), "Is the Allocation of Resources within the Household Efficient? New Evidence from a Randomized Experiment", *Journal of Political Economy*, vol. 117, núm. 3, pp. 453-503.

Duflo, E. (2012), "Women Empowerment and Economic Development", *Journal of Economic Literature*, vol. 50, núm. 4, pp. 1051-1079.

EIGE (European Institute for Gender Equality) (2014), "Estimating the Costs of Gender-based Violence in the European Union", Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

Hannagan, R. y W. Larimer (2009), "Does Gender Composition Affect Group Decision Outcomes? Evidence from a Laboratory Experiment", *Political Behavior*, vol. 32, núm. 1, pp. 51-67.

INEGI (Instituto de Estadística y Geografía) (2015), *Mujeres y hombres en México 2015*, Aguascalientes, México.

Iversen, T. y F. Rosenbluth (2010), "Women, Work, and Politics: The Political Economy of Gender Inequality", Yale University Press, New Haven.

Lundberg, S. y R. Pollak (1996), "Bargaining and Distribution in Marriage", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 4, pp. 139-158.

McGinn, K., M. Ruiz Castro y E. Long Lingo (2015), "Mums the Word! Cross-national Effects of Maternal Employment on Gender Inequalities at Work and at Home", *Harvard Business School Working Paper*, núm. 15-094, julio.

OECD (2016a), *Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women's Economic Empowerment*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262959-en.>.

OECD (2016b), *Dare to Share: Promoting Equal Partnership in Families*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259157-en.>.

OECD (2016c), "How Good Is Your Job? Measuring and Assessing Job Quality", *OECD Job Quality Framework Policy Brief*, OECD Publishing, París.

OECD (2015a), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.>.

OECD (2015b), *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en.>.

OECD (2014a), *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en.>.

OECD (2014b), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en.>.

OECD (2013), "Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment, and Entrepreneurship", presentado en la reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial 2013 y adoptado el 29 de mayo de 2013, <http://www.oecd.org/mcm/.>.

OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en.>.

Raghabendra, Ch. y E. Duflo (2004), "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica* 72(5), pp. 1409-1443.

UN Women (2013), "Estimating the Costs of Domestic Violence Against Women in Viet Nam", UN Women Viet Nam.

World Bank (2014), "Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity", World Bank Group, Washington, D.C.

Capítulo 2

El estatus de las mujeres en México

Las mujeres mexicanas han hecho avances significativos en cuanto a participación en la fuerza laboral, educación y representación política en los últimos años. A pesar de esto, en México la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral sigue siendo de las más bajas de la OCDE, la brecha de género es alta y las mexicanas ocupan, por lo general, empleos de menor calidad que los varones. Los retos comunes al proceso de desarrollo son un golpe particularmente duro para las mujeres: es más factible que ellas, no los hombres, tengan un trabajo informal, y muchas viven en la pobreza. Las encuestas de opinión pública revelan que las expectativas y actitudes de la sociedad hacia las mujeres están cambiando a medida que los mexicanos más jóvenes adoptan una postura más igualitaria respecto al papel de las mujeres. No obstante, las mexicanas siguen enfrentándose a estereotipos de género, discriminación e índices de violencia muy altos.

2.1. Introducción

Las mujeres mexicanas han hecho avances significativos en cuanto a participación en la fuerza laboral, educación y representación en los últimos años. Sin embargo, la proporción femenina en la fuerza laboral continúa siendo de las más bajas en la OCDE, la brecha de género muy alta, y las mexicanas siguen ocupando puestos de menor calidad que los varones. Los retos comunes al proceso de desarrollo son un golpe particularmente duro para las mujeres: es más factible que ellas, no los hombres, tengan un trabajo informal, y muchas viven en la pobreza.

El capítulo 2 presenta un panorama del estatus de las mujeres en México. Esto incluye una visión de conjunto de las brechas de género en educación, el mercado laboral y la vida política, y analiza la manera en que actitudes y estereotipos, si bien evolucionan, aún obstaculizan las oportunidades y el empoderamiento de las mujeres.

Principales hallazgos

- El panorama demográfico de México está cambiando. Las tasas de fecundidad van en descenso, lo que potencialmente da a las mujeres más opciones fuera de casa. Sin embargo, el porcentaje de hogares donde las mujeres son cabeza de familia aumenta y la tasa de embarazo adolescente es más alta que la de muchos otros países de la OCDE.
- México ha cerrado con éxito la brecha de género en la matrícula de educación primaria, secundaria y enseñanza superior, pero el sistema educativo enfrenta retos permanentes. La tasa de deserción de bachillerato en México es la más alta en la OCDE y no cumple con el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Programme for International Student Assessment, PISA). Muchas jóvenes se pierden en la transición de la escuela secundaria a la enseñanza superior o al mercado laboral, y las niñas y las mujeres están poco representadas en campos potencialmente lucrativos, como la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM).
- Persisten grandes brechas de género en la incorporación a la fuerza de trabajo, como lo comprueba la diferencia de 35.3 puntos porcentuales entre las tasas de participación de mujeres y hombres mexicanos en edad productiva. Casi 60% de las mujeres que trabajan están atrapadas en empleos informales sin protección social, porcentaje que ha cambiado poco en la última década.
- Las probabilidades de que las mexicanas sean pobres son un poco mayores que las de los hombres. Las tasas de pobreza son especialmente acusadas en los casos de las mujeres rurales e indígenas.
- Las mexicanas lograron recientemente la paridad de género en el acceso a cuentas bancarias formales, en parte debido a los nuevos vínculos entre las instituciones de la banca de desarrollo mexicana y Prospera, un programa de transferencia monetaria condicionada. Sin embargo, tanto hombres como mujeres se incorporan a la banca formal en tasas inferiores a la mitad del promedio de la OCDE.
- Las tasas de trabajo por cuenta propia (25% de las mujeres empleadas y 27% de los hombres empleados) son más altas que los promedios de la OCDE (10% de mujeres y 18% de hombres). Tanto hombres como mujeres enfrentan problemas para hacer crecer su actividad comercial en México, incluyendo el acceso insuficiente al crédito. Sin embargo, es más factible que los hombres que trabajan por cuenta propia sean

empleadores y estén inscritos formalmente en el sistema tributario y en la seguridad social. Las mujeres con trabajo independiente tienden a hacerlo por su cuenta y es más probable que sean empleos informales, con frecuencia como trabajadoras domésticas o vendedoras ambulantes.

- Las mexicanas han logrado grandes avances para llegar a puestos de liderazgo político, en parte como resultado de las cuotas de género en el proceso electoral. Las mujeres ocupan 42% de los escaños en la Cámara de Diputados y 33.6% en el Senado, comparados con 22.6 y 17.2%, respectivamente, en 2006. En el ámbito estatal, las mujeres constituyen más de 30% de los legisladores en 28 de los 32 estados.
- Las encuestas de opinión indican que las expectativas y las actitudes de la sociedad hacia las mujeres están cambiando a medida que la generación más joven adopta una opinión más igualitaria hacia el papel de las mujeres. No obstante, las mexicanas siguen enfrentándose a estereotipos de género, discriminación e índices de violencia muy altos.

2.2. Las estructuras familiares cambian

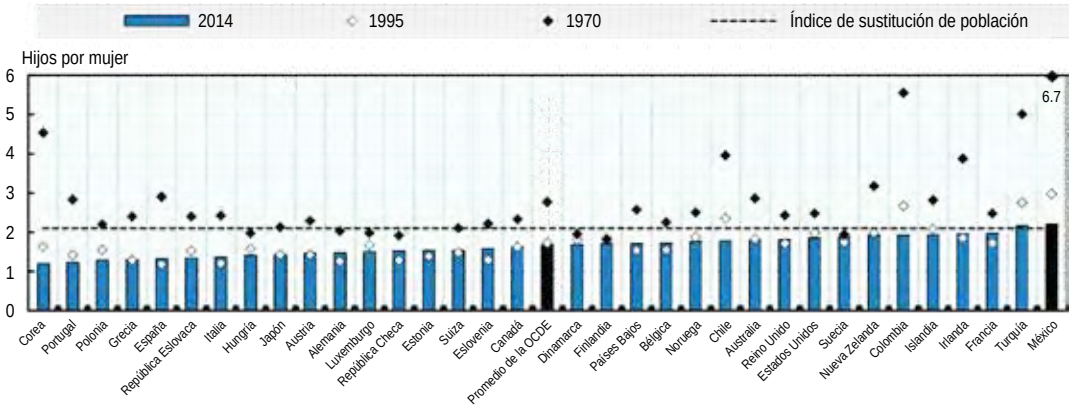
Los cambios demográficos en México presentan oportunidades y retos. Por una parte, la tasa de fecundidad comienza a alinearse con el índice de sustitución de población (2.1 hijos o hijas por mujer) como reflejo de una mayor autonomía reproductiva. Esto debería reducir las horas que las mujeres dedican al cuidado de los hijos o hijas y permitirles aprovechar más oportunidades fuera del hogar. Al mismo tiempo, tres factores demográficos plantean retos para el empoderamiento de las mujeres: las tasas invariablemente altas de embarazo adolescente, un porcentaje creciente de hogares de madres solteras y un aumento en la esperanza de vida, lo que implica más horas destinadas al cuidado de las personas adultas mayores. Estos cambios en la estructura familiar afectan la posibilidad de las mujeres de realizar un trabajo remunerado de buena calidad.

El número de hijos e hijas por mujer ha disminuido notablemente desde 1970. En ese año, México promediaba 6.7 hijos e hijas por mujer. Esta tasa descendió a 2.2 hijos e hijas en 2014 (gráfica 2.1), todavía ligeramente por encima del índice de sustitución de población de 2.1. Este promedio nacional oculta una importante variación geográfica y socioeconómica en la fecundidad: más hijos e hijas por mujer nacen en las zonas rurales que en las urbanas, y entre las mujeres con menor instrucción (INEGI, ENADID, 2014).

Si bien las tasas de fecundidad han bajado entre la población, el descenso es más lento entre las adolescentes, en parte debido al escaso porcentaje de uso de anticonceptivos (Gobierno de la República Mexicana, 2015). El embarazo adolescente es una preocupación apremiante en México y se refleja en la política pública federal, incluida la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (capítulo 3). México tiene la tasa más alta de fecundidad adolescente entre los países miembros de la OCDE, con 73.6 nacimientos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años. En 2013, casi medio millón de mujeres y niñas menores de 20 años se convirtieron en madres, lo que equivale a uno de cada cinco nacimientos en México. Casi la mitad de los embarazos de mujeres de 15 a 19 años en 2014 fueron involuntarios (INEGI, ENADID, 2014). Las adolescentes de menor estatus socioeconómico o de origen indígena tienen mayores probabilidades de ser madres que las adolescentes con más instrucción, más recursos y no indígenas (Ward *et al.*, 2015).

Gráfica 2.1. **Las tasas de fecundidad en México disminuyen**

Tasa de fecundidad total, países seleccionados, 1970, 1995 y 2014



Fuente: *OECD Family Database* (2016).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933422993

El número de hogares en los que las mujeres son cabeza de familia también va al alza. En 1976 era de 13.5% (INEGI, 2015) y en 2014 llegó a 29%. En su mayoría son madres solteras.

Recuadro 2.1. **Panorámica de la salud de las mujeres en México**

- La salud es un predictor positivo de la participación en la fuerza laboral, en especial entre las trabajadoras de más edad (Boulhol y Scarpetta, 2015). En cuestión de hombres y mujeres, México está rezagado respecto al promedio de la OCDE en muchos resultados de salud crónicos, como diabetes, obesidad y cardiopatías. La tasa de obesidad de México, la más alta en la OCDE después de Estados Unidos, subió de 24% de la población adulta en 2000 a 32% en 2013. Uno de cada seis adultos padece diabetes, más del doble del promedio de la OCDE. México también sigue teniendo la esperanza de vida más baja de todos los países de la OCDE. Mientras que en los países de la OCDE se incrementó en un promedio de tres años entre 2000 y 2013, en México solo aumentó 1.3 años (OECD, 2015a).
- Las mujeres enfrentan algunas barreras específicas de género para lograr una buena salud. México tiene la tasa de mortalidad materna más alta en la OCDE con 38.2 muertes maternas por 1000 nacidos vivos en 2013. También tiene tasas relativamente bajas de detección de cáncer cervical y cáncer de mama, que son parte rutinaria de la atención preventiva para las mujeres en otros países. Menos de 25% de las mujeres de 50 a 69 años en México son examinadas, en comparación con más de 50% de las mujeres en edad comparable en la mayoría de los países de la OCDE (OECD, 2015a). Con base en los datos informados, la mortalidad por cáncer de mama en México es menor que en la mayoría de los países de la OCDE, pero la mortalidad por cáncer cervical es la más alta de la OCDE, 10.2 muertes por 100000 mujeres en 2013 en México, en comparación con 3.5 muertes por 100000 mujeres

Recuadro 2.1. **Panorámica de la salud de las mujeres en México** (*cont.*)

en promedio, en la OCDE (OECD, 2015a). Si bien las muertes por cáncer cervical han disminuido en la última década, las mejoras en los índices de detección probablemente ayudarían a reducir más la mortalidad. El cáncer cervical es prevenible si se detectan cambios precancerosos y se tratan antes de que avancen (*ibid.*).

- El sistema de servicios de salud en México es demasiado complicado e ineficiente para mujeres y hombres. Los servicios de salud se prestan a través de diversos sistemas inconexos que ofrecen diferentes niveles de atención, diferentes precios y resultados desiguales, dependiendo de si la persona trabaja en la iniciativa privada, el sector público, es informal o está desempleada (OECD, 2016a). Se requiere que las personas cambien de paquete de prestaciones al cambiar de empleo, lo que interrumpe la continuidad de la atención, y la encuesta indica que muchos mexicanos y mexicanas no saben que son elegibles para el seguro médico (OECD, 2016a). La estructura del sistema dificulta que ciertos subgrupos —como las personas con menor instrucción y vinculación con la fuerza laboral, y las mujeres mayores e indígenas— aprovechen los beneficios de salud que están a su disposición. En *OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016* se puede consultar un análisis completo de las recomendaciones para la reforma en el sistema mexicano de servicios de salud.

2.3. Las niñas tienen buen desempeño en la escuela en comparación con los niños, pero el sistema educativo enfrenta retos

La educación es una herramienta importante para contar con trabajadores y trabajadoras bien capacitadas en la fuerza laboral formal, mejorar la productividad y allanar el terreno de las oportunidades para avanzar. Al observar la educación a través de la perspectiva de género, se obtiene una imagen compleja de México. Entre sus éxitos, el país ha logrado la paridad de género al garantizar que niños y niñas terminen la escuela primaria. La brecha de género en la educación secundaria y superior casi no existe y las mexicanas universitarias se gradúan más que el promedio de la OCDE, en disciplinas tradicionalmente dominadas por hombres. Sin embargo, estas historias de éxito ocultan graves problemas. Los índices de deserción del bachillerato[1] aún son muy altos para niños y niñas, la brecha de género está presente en el desempeño escolar y subsiste la segregación de género en ciertos campos de estudios posteriores a la enseñanza media, en particular en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM). Asimismo, las mujeres jóvenes tienen más probabilidades de no estudiar ni trabajar —sin empleo ni educación ni capacitación— que los hombres (capítulo 3).

Los índices de deserción en la educación media siguen siendo altos entre adolescentes de ambos sexos

Las niñas y los niños tienen ahora casi las mismas oportunidades de asistir a preescolar y a primaria, las tasas de matrícula son elevadas: alrededor de 80% en preescolar y más de 95% en primaria (UNESCO, 2016). Estas tasas de matrícula son equiparables a los promedios de la OCDE y superan las de la mayoría de los otros países latinoamericanos (OECD,

2015b). Entre 1990 y 2012, prácticamente desaparecieron las deserciones en la primaria (Bentauouet Kattan y Székely, 2014).

México también presenta una pequeña brecha de género en participación en la educación media superior. En 2014, la brecha de género en México en bachillerato terminado fue inferior a un punto porcentual entre personas de 25 a 34 años en favor de los hombres. Esto contrasta con la mayor parte del resto de la OCDE, donde es más factible que las mujeres y no los hombres terminen la educación media.

México ha progresado con el tiempo al garantizar que niños y niñas terminen la educación media superior. El porcentaje de personas de 25 a 34 años que la terminaron subió ocho puntos porcentuales de 2005 (38% graduados) a 2012 (46% graduados). Es un cambio considerable en un corto periodo. En 2012, México amplió la educación obligatoria más allá de la secundaria para incluir la enseñanza media superior, con la aspiración de hacerla universal para 2022.

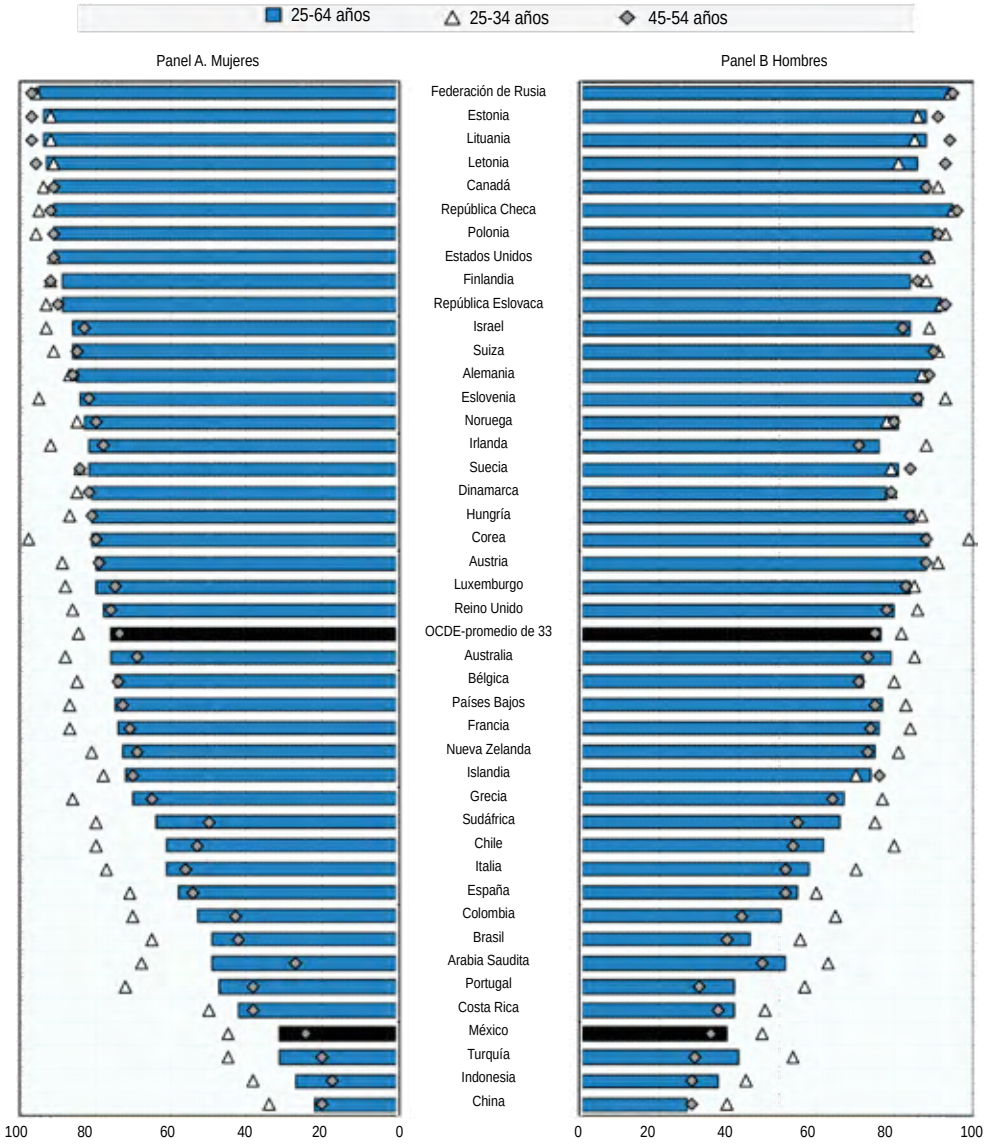
No obstante, a pesar de estos logros, México sigue teniendo una de las tasas más bajas de secundaria terminada de la OCDE para hombres y mujeres. Las deserciones continúan siendo un problema importante que atrae la atención pública. México tiene una de las proporciones más pequeñas de jóvenes de 15 a 19 años, hombres y mujeres, matriculados en el sistema educativo entre los países de la OCDE y asociados, con más de 40% de ese segmento sin educación en 2013, y con la tasa de graduados más baja en educación media superior de la OCDE (OECD, 2015b). Los principales motivos que las y los alumnos mencionan para desertar son la falta de recursos financieros para cubrir los gastos de asistir a la escuela, la falta de interés por el estudio y el embarazo (ENDEMS, 2011; cálculos de ENADID de la OECD, 2014).

Las probabilidades de abandonar el sistema educativo en la década de 1980 eran mayores para las niñas y las jóvenes, pero ahora se estima que el efecto marginal del género es muy reducido. La permanencia de las niñas en la escuela puede estar relacionada con el aumento de oportunidades en la fuerza laboral, los cambios en las actitudes culturales hacia su escolarización y los incentivos que ofrece el programa mexicano de transferencia monetaria condicionada, el cual brinda mayor apoyo financiero condicionado para que las niñas asistan a la escuela (Bentauouet Kattan y Székely, 2014). En la década pasada, la SEP (Secretaría de Educación Pública) comenzó a ofrecer becas orientadas a aumentar la permanencia en la educación media superior, parte de la cual tiene un componente de género (capítulo 3).

Hay desigualdades significativas en los niveles de escolaridad entre subgrupos étnicos y zonas geográficas. Las mujeres que hablan una lengua indígena van a la escuela la mitad de años que los hombres no indígenas. En la población total, las mujeres indígenas van a la escuela 4.5 años en promedio, en comparación con 5.6 años de escolaridad para los hombres indígenas, 8.5 años para las mujeres no indígenas, y 8.8 años para los hombres no indígenas. Las mujeres indígenas entre los 15 y 19 años de edad son también las que menos probabilidades tienen de estar en la escuela (61.3% no inscritas en 2010, comparadas con 42% de las mujeres no indígenas). Además tienen altas tasas de analfabetismo: en 2010 34.5% de las mujeres indígenas eran analfabetas (SEP, 2015). Sin embargo, estos índices han mejorado en las cohortes: para 2015, solo 1.2% de las mujeres de 15 a 29 años eran analfabetas (datos de INMUJERES proporcionados a la OCDE).

Gráfica 2.2. **México ha cerrado la brecha de género en educación media superior terminada, pero ambos sexos tienen niveles relativamente bajos de terminación**

Porcentaje de población que por lo menos llegó a la educación media superior, por sexo y grupo de edad, 2014



Nota: Los países están clasificados en orden descendente en cuanto a logros educativos de las mujeres para el grupo de edad 25-64. Los datos para la mayoría de los países se basan en ISCED 2011. Para Brasil, Indonesia, la Federación de Rusia, Arabia Saudita y Sudáfrica, los datos se basan en ISCED 97. Los datos para China se refieren a 2010, para Indonesia a 2011, para Sudáfrica a 2012, y para Chile, Francia, Brasil, la Federación de Rusia y Arabia Saudita a 2013. Para Reino Unido, los datos sobre el logro de terminar la educación media superior incluyen la conclusión de un volumen suficiente y estándar de programas que se clasificaría individualmente como terminación de programas intermedios de enseñanza media superior (18% de los adultos están en este grupo). Los datos relativos a Israel son proporcionados por las autoridades israelíes conducentes y quedan bajo su responsabilidad. El uso que la OCDE hace de los mismos no conlleva perjuicios para el estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania conforme a los términos del derecho internacional.

Fuente: OECD (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*.

A pesar de las mejoras, las puntuaciones promedio de las pruebas son bajas y persisten las brechas de género

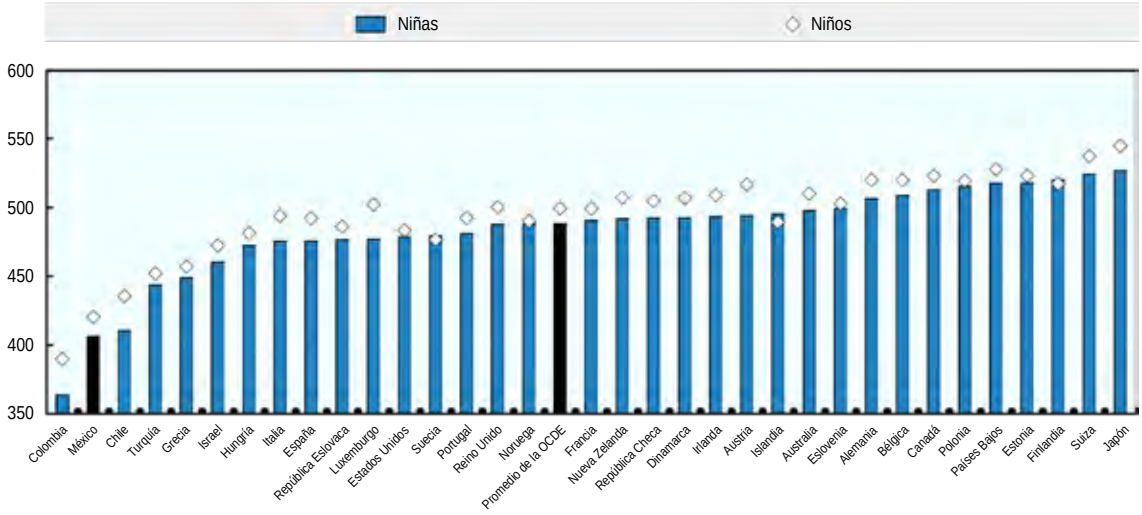
En 2012, las y los estudiantes de segunda enseñanza obtuvieron, en promedio, 413 puntos en matemáticas en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), mucho menor que el promedio de la OCDE en matemáticas de 494 puntos. México tiene bajo rendimiento en lectura: la puntuación promedio es de 72 puntos por debajo del promedio de la OCDE. El porcentaje de los menos dotados entre niños y niñas en México es también el doble del porcentaje promedio en los sujetos de la OCDE, pero las cifras pueden ocultar diferencias todavía mayores; muchos niños y niñas de 15 años, en situación de desventaja, dejan la escuela, y las estadísticas no captan esos datos.

No obstante, México fue uno de los pocos países donde niños y niñas mejoraron su rendimiento en matemáticas entre 2003 y 2012. La puntuación de México en matemáticas representó un aumento de 28 puntos respecto a PISA 2003, y fue la mejora más importante en la OCDE. Aun así, persiste la brecha de género. Los niños obtuvieron 30 puntos más en 2012 que en 2003, mientras que las niñas obtuvieron 26 puntos más. En contraste, los niños de la OCDE obtuvieron 3 puntos menos en 2012 que en 2003, en promedio, y las niñas obtuvieron 4 puntos menos (OECD, 2014).

Pese a la mejora del rendimiento entre los sexos, la brecha de género en matemáticas que favorece a los niños sigue siendo más grande en México que en los demás países de la OCDE (gráfica 2.3). Y aunque en México las niñas obtengan mejores resultados en lectura que los niños, la brecha de género a favor de ellas no es tan grande como la diferencia observada en la mayoría de los otros países de la OCDE.

Gráfica 2.3. **Las bajas puntuaciones en PISA se combinan con las brechas de género en México**

Puntuaciones PISA promedio de niños y niñas en matemáticas, países de la OCDE, 2012



Nota: Los países están clasificados en orden ascendente del rendimiento de las niñas en las pruebas PISA.

Fuente: OECD (2012), *Mathematics Performance on PISA*, https://data.oecd.org/pisa/mathematics-performance-pisa.htm.

México empezó a implementar reformas estructurales importantes tendientes a mejorar la calidad y eficiencia del sistema educativo en 2013. La legislación mandató estándares más altos para los maestros, el establecimiento de nuevos mecanismos de evaluación y la modernización de la gestión de información. La implementación ha sido complicada, ya que los poderosos sindicatos magisteriales —concretamente en los estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero— se han resistido a las reformas relacionadas con las evaluaciones obligatorias para contratar, promover y retener al personal docente.

Las mexicanas tienen una cobertura aceptable en diversos campos de educación superior

En relación con los altos índices de deserción en la educación media superior, las y los adultos jóvenes de México también tienen muchas menos probabilidades que las y los adultos de otros países de la OCDE de matricularse en la educación superior y terminarla. Solo alrededor de 25% de quienes hoy tienen de 25 a 34 años en México cuentan al menos con licenciatura, comparados con el promedio OCDE de 40% en el mismo grupo de edad. En México también hay un alto número de mujeres jóvenes que no estudian o trabajan (capítulo 3).

Entre los alumnos que avanzan a la educación superior, hay casi igualdad de género en la matrícula. De las y los mexicanos inscritos en educación superior en 2013, 51% eran hombres y 49% mujeres (UNESCO, 2016). En los países de la OCDE, con excepción de Alemania, México, Suiza, Turquía y Japón, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de matricularse en educación superior.

Sin embargo, la brecha de género se revierte cuando llega el momento de graduarse: las mujeres conforman una ligera mayoría de los graduados con título de licenciatura[2] en México (53%). En el caso del doctorado, la brecha de género se inclina un poco a favor de los hombres: 53% de los alumnos de doctorado son hombres, y 47%, mujeres (UNESCO, 2016).

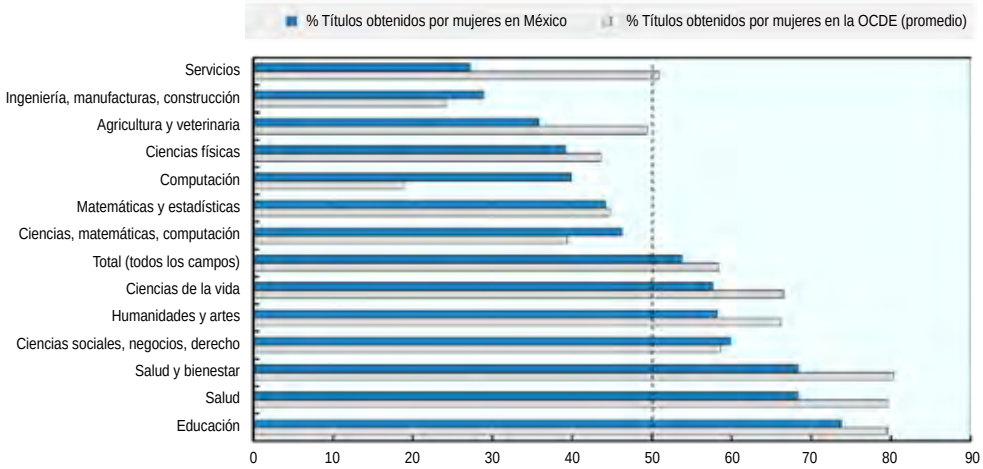
Con frecuencia, las mexicanas se abstienen de buscar títulos en CTIM. La segregación de campo por género puede tener efectos negativos en los futuros ingresos y el desarrollo profesional de las mujeres, ya que las profesiones en que predominan los hombres (como las de CTIM) suelen ofrecer un pago más lucrativo que muchas de aquellas en que predominan las mujeres. En México, ellas obtienen menos de la mitad de los títulos en educación superior en los campos de CTIM, salvo en ciencias de la vida (gráfica 2.4).

Muchos factores impiden que niñas y mujeres sigan estudios en CTIM, pero los estereotipos y las expectativas de padres y madres tienen un papel decisivo (OECD, 2015b). La brecha de género en las expectativas respecto al campo de trabajo es grande. Los padres de niños mexicanos tienen 20 puntos porcentuales más de probabilidades de esperar que sus hijos trabajen en ocupaciones de CTIM, en comparación con los padres que tienen hijas. Incluso al comparar a niños y niñas con resultados similares en el rendimiento en matemáticas, lectura y ciencias, la diferencia es de 13 puntos porcentuales a favor de los niños (OECD, 2015b).

Al mismo tiempo, la proporción de mujeres que obtienen el título de licenciatura en ciencias, matemáticas y computación tiene en México notables siete puntos porcentuales más que el promedio de la OCDE. Aunque es un área de estudio reducida, las mujeres representan 40% de los egresados de la licenciatura en computación en México, comparadas con el 20%, promedio, en los países de la OCDE (gráfica 2.4). El que las mujeres se estén acercando a la paridad de género en este terreno es un indicio promisorio, debido a la

Gráfica 2.4. **Las mexicanas tienen una cobertura aceptable en diversos campos de estudio**

Porcentaje de títulos obtenidos por alumnas en la licenciatura o nivel equivalente (ISCED 2011, nivel 6)



Fuente: OECD (2015), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*.

importancia de la computación en la creciente economía digital globalizada (OECD, 2015c). Sin embargo, el total de las y los graduados en computación es pequeño entre todos los campos de la educación en México; constituye apenas 2.8% de los graduados de licenciatura y 2.4% de toda la educación superior.

El gasto en educación por estudiante es bajo

El gasto de México en educación como porcentaje del PIB está acorde con el promedio de la OCDE: el gasto público en educación desde primaria hasta estudios posteriores a la educación media (no superiores) fue de 3.4% del PIB en 2012, en comparación con el promedio de la OCDE de 3.5% (OECD, 2015b). Sin embargo, México también tiene una gran población de niños y niñas en la escuela, en relación con los demás países de la OCDE, y el gasto de México por estudiante sigue siendo bajo. En el gasto total público y privado por estudiante, México invirtió menos que los otros 25 países de la OCDE, según datos disponibles (OECD Education Statistics, 2015). México gastó 2801 dólares estadunidenses (a la paridad del poder adquisitivo, PPA), por estudiante, desde primaria hasta estudios posteriores a la enseñanza media (no educación superior) en 2012. La siguiente tasa más baja fue la de 3559 dólares (PPA) de Letonia por estudiante, mientras que Bélgica, la República Checa, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos gastaron más de 10000 dólares (PPA) por estudiante (*ibid.*).

Más de 92% del presupuesto total para educación primaria, secundaria y estudios posteriores a la enseñanza media en México se destina al pago de personal, la máxima proporción entre los países de la OCDE, donde en promedio 79% del presupuesto total se destina al pago de la plantilla de personal (OECD, 2014).

2.4. Las mexicanas no han alcanzado su potencial en el mercado laboral

En coincidencia con sus niveles crecientes de educación, las mexicanas han mejorado paulatinamente su porcentaje de participación en la fuerza de trabajo (PPFT) en los últimos

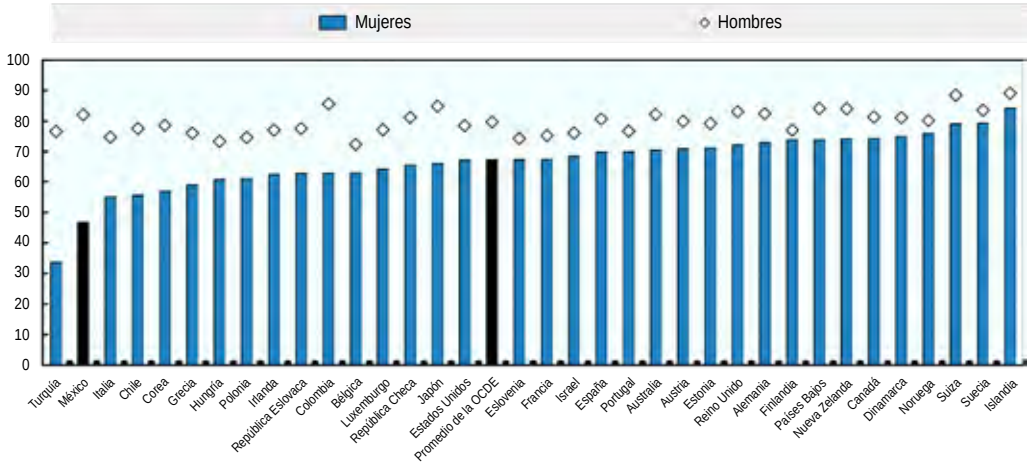
25 años. La proporción de mujeres en sus mejores años de trabajo (15 a 64 años) en el mercado laboral aumentó de 35.7% en 1991 a 46.8% en 2014 (capítulo 1, gráfica 1.4). La proporción de todas las mujeres en el mercado laboral (de 15 años y más) subió de 33.9% en 1991 a 43.3% en 2014.

Aunque desde principios de la década de 1990 México ha experimentado la tasa de ingreso más rápido de mujeres a la fuerza de trabajo que la mayoría de los otros países de la OCDE, la participación de las mujeres en el mercado laboral mexicano todavía es inferior a la tasa promedio de participación en la fuerza laboral de la OCDE de 67.2% (gráfica 2.5). En efecto, México tiene la segunda tasa más baja en la OCDE en cuanto a participación en la fuerza laboral de las mujeres (en edad productiva), después de Turquía. Las mexicanas también participan en porcentajes más bajos que las mujeres de Colombia y Perú, otros dos países latinoamericanos de ingresos medios altos (OECD, 2016b).

En contraste, una elevada proporción de mexicanos tiene trabajo remunerado: 82.1% de hombres entre 15 y 64 años están en la fuerza laboral, cifra ligeramente superior al promedio de la OCDE de 79.7%.

Gráfica 2.5. **La tasa de participación de las mexicanas en la fuerza laboral va a la zaga de la mayoría perteneciente a la OCDE**

Tasas de participación en la fuerza laboral de las mujeres que tienen entre 15 y 64 años, países de la OCDE, 2014



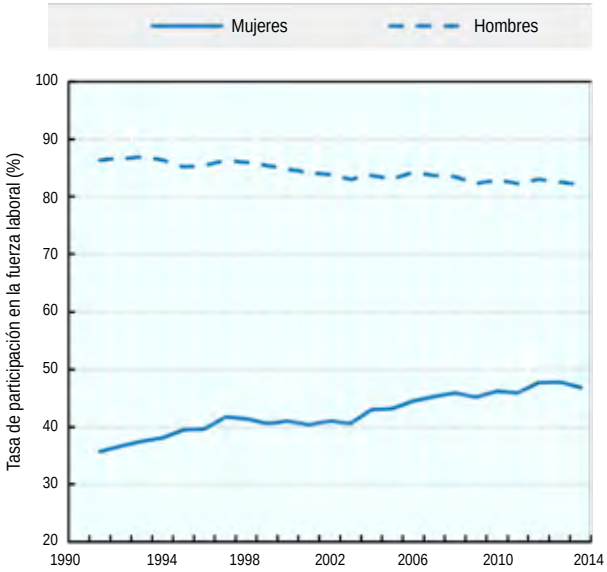
Fuente: OECD Employment Database (2016).

http://dx.doi.org/10.1787/888933423039

Aun cuando las brechas de género en el PPFT se han reducido a medida que aumenta el número de trabajadoras, las mexicanas siguen muy rezagadas respecto a los hombres en cuanto a participación en la fuerza de trabajo (gráfica 2.6). Hay una brecha de 35.3 puntos porcentuales entre las tasas de participación de hombres y mujeres en la fuerza laboral en México. Esta es una de las diferencias más grandes en la participación en la fuerza laboral en la OCDE, donde la diferencia promedio es de 12.5 puntos porcentuales. Solo Turquía tiene una brecha de género más alta entre las personas que pasan por sus mejores años de trabajo, con una diferencia de 43 puntos porcentuales.

Gráfica 2.6. **En México persisten las brechas de género en cuanto a participación en la fuerza laboral**

Tasas de participación en la fuerza laboral para mujeres y hombres, 15 a 64 años de edad, 1990-2014



Fuente: OECD Employment Database (2016).

Los ingresos han sido desiguales para las mexicanas. Si bien han mejorado sus tasas promedio de participación en la fuerza laboral, a grupos como el de las mujeres jóvenes y las madres no les va bien, y se enfrentan a barreras sistemáticas al tratar de conseguir y mantener empleos de buena calidad (capítulo 3).

A las mujeres en México les ha ido relativamente bien al obtener puestos directivos, si se considera la proporción por género de empleados que son directivos. De las mujeres empleadas, 3% son directivas, en comparación con 3.4% de los hombres empleados en México, y es la menor brecha medida en la OCDE (OECD Gender Portal, 2016). Esto probablemente se relaciona con la proporción relativamente reducida de mujeres que deciden ingresar al trabajo remunerado, es decir, aquellas para quienes el pago esperado merece la participación. En general, las mujeres ocupan 35.9% de los puestos directivos en México, lo cual se compara positivamente con el promedio de la OCDE de 30.9% (OECD Family Database, 2016).

Recuadro 2.2. **Las mexicanas tienen menos probabilidades de obtener empleo que los hombres, especialmente después de ser madres**

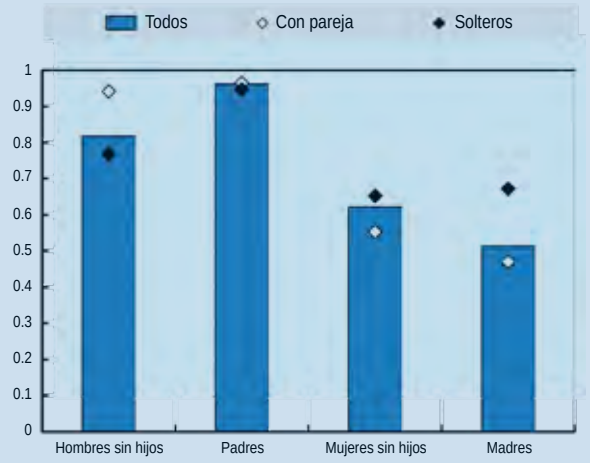
¿Cuál es la relación entre el género de una persona y la probabilidad de obtener empleo en México? La gráfica 2.7 presenta las probabilidades pronosticadas de una regresión logit que estima la relación entre género y empleo, con un enfoque en los diferentes resultados del mercado laboral para madres y padres con hijos a su cargo. La variable dependiente

Recuadro 2.2. **Las mexicanas tienen menos probabilidades de obtener empleo que los hombres, especialmente después de ser madres** (*cont.*)

es una variable binaria: estar empleado frente a estar desempleado o inactivo. Las variables independientes son sexo, estatus de los padres (con un hijo a su cargo), interacción entre sexo y paternidad y los controles pertinentes (edad, escolaridad y estatus de indígena). Para evaluar los efectos heterogéneos de estar en pareja, el modelo se corre tres veces en diferentes submuestras, para todas las mujeres y hombres, solo para hombres y mujeres en pareja, y solo para solteros (mujeres y hombres).

Gráfica 2.7. **Es poco factible que las madres que viven en pareja desempeñen un trabajo remunerado en México**

Probabilidad prevista de empleo a partir de las regresiones logit, hombres y mujeres de 20 a 45 años de edad, México, 2014



Nota: En el cuadro del anexo 2.A.2 se presentan los resultados completos de la regresión. La muestra incluye mujeres y hombres de 20 a 45 años de edad sin valores omitidos para el empleo. Mujeres y hombres "con pareja" se refiere a quienes están casados o viven con una pareja. "Padres" y "madres" se refiere a padres de hijos de 14 años y menores. La paternidad, el sexo y la interacción entre paternidad y sexo son significativos al nivel de 1%. Las variables de control incluidas en la regresión son edad, escolaridad y estatus de indígena.

El modelo ilustra que las mexicanas tienen menos probabilidades que los hombres de obtener empleo, independientemente de su estatus parental. Sin embargo, la diferencia es mucho mayor entre madres y padres con hijos o hijas a su cargo. Las madres tienen la mitad de probabilidades que los padres de tener empleo. La paternidad está asociada a una mayor probabilidad de empleo para los hombres y una menor probabilidad de empleo para las mujeres. Los padres tienen una probabilidad 0.14 mayor de contar con empleo que los hombres sin hijos a su cargo, mientras que las madres tienen una probabilidad 0.11 menor de contar con empleo que las mujeres sin hijos o hijas a su cargo.

La edad y la educación aumentan significativamente la probabilidad de tener empleo. Por ejemplo, la probabilidad de contar con empleo de un padre no indígena de 30 años,

Recuadro 2.2. **Las mexicanas tienen menos probabilidades de obtener empleo que los hombres, especialmente después de ser madres** (*cont.*)

con alto nivel educativo, es de 0.96, en comparación con el 0.64 para un hombre de 29 años menos escolarizado sin hijos. Las probabilidades de empleo de las mujeres con las mismas características son de 0.51 y 0.39, respectivamente.

La maternidad tiene una correlación muy negativa con la probabilidad de empleo cuando la madre vive con su pareja. Para las madres que tienen pareja, la probabilidad de contar con empleo es ocho puntos porcentuales más baja en comparación con quienes no tienen hijos o hijas. Las madres solteras tienen una probabilidad relativamente alta de contar con empleo en comparación con otros grupos de mujeres. Es más probable, por 20 puntos porcentuales, que las madres solteras cuenten con empleo en comparación con las madres que viven en pareja. Los hombres que están en pareja —tanto sin hijos como los que son padres— tienen más probabilidades de contar con empleo que los solteros.

Por supuesto, esta relación debe interpretarse con cautela, porque los resultados de logit aquí presentados no identifican los mecanismos causales que vinculan la procreación y la oferta de mano de obra femenil. El sesgo de la variable omitida y la "autoselección" de la maternidad también orientan los resultados de la fuerza laboral, ya que las mujeres que deciden ser madres difieren de aquellas que optan por no serlo (observadas y no observadas) en formas que también es factible que afecten el empleo. No obstante, es probable que los apoyos públicos insuficientes para los padres en México —incluida la escasez de guarderías de buena calidad y los bajos niveles de licencia por maternidad y paternidad— influyan en las decisiones de las madres para quedarse en casa o ingresar a la fuerza laboral (capítulo 3).

2.5. Brechas de género en la calidad de los empleos en México

Para plasmar un cuadro más completo de las brechas de género en el mercado laboral, es importante medir no solo la cantidad de empleos, sino también su calidad. El Marco de Calidad del Empleo de la OCDE es una guía para la medición de las características de un empleo que afectan al bienestar, como la calidad de los ingresos (un parámetro que combina ingresos promedio y desigualdad de ingresos), la seguridad del mercado laboral y la calidad del entorno de trabajo (OECD, 2016c). En México, largas jornadas de trabajo, salarios bajos y altas tasas de informalidad son obstáculos persistentes para trabajos de buena calidad para las mujeres, aunque la informalidad y la falta de tiempo también representan retos para muchos hombres.

Las largas jornadas de trabajo afectan a hombres y mujeres

La falta de tiempo es un obstáculo para empleos de buena calidad, especialmente para las mujeres. Tanto hombres como mujeres en México trabajan jornadas semanales muy largas, disfrutan de muchas menos vacaciones anuales pagadas y, en promedio, tienen que hacer traslados más largos que los trabajadores en la mayoría de los otros países de la OCDE (capítulo 4). Las mexicanas dedican mucho tiempo al cuidado de los hijos o hijas y a las labores domésticas sin remuneración: tienen una de las más altas cargas de trabajo no remunerado en la OCDE cuando se mide la proporción del trabajo sin remuneración (en

relación con los hombres) y el número total de minutos dedicados cada día al trabajo no remunerado (capítulo 4).

La cultura de las largas jornadas de trabajo remunerado y de la responsabilidad desproporcionada del cuidado de los hijos e hijas y las tareas del hogar tiene efectos adversos y de género en el comportamiento en el mercado laboral. La combinación más común de la jornada laboral en familias con hijos e hijas es que el padre trabaje muchas horas (más de 40) a la semana, mientras que la madre no dedica ni una sola hora al trabajo remunerado. Es difícil para ellas incorporarse plenamente a un mercado laboral que espera (y recompensa) jornadas largas, y el estereotipo de que las mujeres están más dedicadas a cuidar a los hijos e hijas crea el riesgo de la discriminación de género por parte de los empleadores.

Las largas jornadas persisten en los sectores público y privado. Aunque la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de México (SPC) limita la jornada de trabajo a ocho horas diarias, es habitual que los empleados laboren un mínimo de diez horas. Esta "cultura del sacrificio" se confirmó en la investigación de campo de la OCDE en 2016, así como en la del PNUD (UNDP, 2011).

La brecha de género en el salario persiste

En México, como en los demás países de la OCDE, las mujeres ganan menos que los hombres por cada hora de trabajo realizado. Muchos factores explican las brechas de género en los salarios, incluida la mayor probabilidad de que las mujeres interrumpan su carrera, la segregación ocupacional y sectorial, las preferencias (y restricciones) de género para jornadas de trabajo remunerado más cortas o más largas, la discriminación de los empleadores y la responsabilidad desproporcionada de las mujeres respecto a labores no remuneradas en el hogar, que restringe el tiempo que pueden dedicar al trabajo remunerado (OECD, 2012). En México, se han encontrado brechas de género en los salarios y en las prestaciones concedidas por los empleadores (De la Cruz Toledo, 2016).

La brecha de género en el salario mensual promedio para los trabajadores de tiempo completo (los que trabajan más de 30 horas a la semana) es de 16.7% en México, en comparación con el promedio de 15.3%[3] de la OCDE (OECD Employment Database, 2016). La brecha en los ingresos mensuales refleja diferencias de género en salarios por hora y en horas trabajadas. Sin embargo, al observar la brecha de género en los salarios por hora, México mejora: la brecha en el salario por hora de los trabajadores de tiempo completo es de 6.0%, comparada con el 14.1% promedio de la OCDE (estimados de la OCDE de las encuestas de la fuerza laboral). Este resultado deberá interpretarse con detenimiento. Hasta cierto punto, la brecha de salarios por hora relativamente baja refleja el creciente capital humano de mujeres y los incrementos anuales en el salario mínimo establecido por ley, el cual afecta los ingresos de los trabajadores mal pagados. Es probable que la relativamente corta brecha salarial de género en México también refleje los efectos de la selección en torno a la proporción relativamente reducida de mujeres cuya remuneración esperada incentive la participación en el mercado laboral. Un reciente desglose de la brecha de género en los salarios en México atribuye la mitad de esta a las diferencias en los recursos (incluido el capital humano) de mujeres y hombres y a las características de los empleados; la otra mitad sigue sin explicación (De la Cruz Toledo, 2016).

En muchos países, el sector público sirve de modelo para garantizar la igualdad de pago y oportunidades de trabajadores de uno y otro sexo. Sin embargo, en el sector público de México se han hecho pocos esfuerzos para solucionar dicha desigualdad. No

se ha identificado el predominio de las mujeres frente a los hombres en las categorías de empleos, no hay evaluaciones de pagos regulares para garantizar la igualdad en el salario, y no hay auditorías para garantizar la igualdad en el pago y la equidad (es decir, en los ascensos o en la representación equilibrada de género en las diferentes clases de empleos). Si un empleado o empleada del sector público quisiera interponer una queja para impugnar una diferencia de género en los salarios o la inequidad entre empleados varones y mujeres, no hay un procedimiento específico para hacerlo.

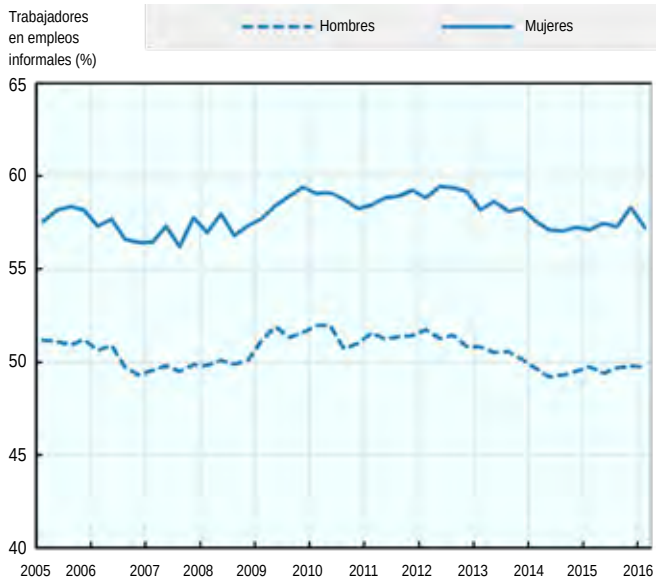
Una gran proporción de mujeres desempeña trabajos informales

Aunque ambos sexos enfrentan altos porcentajes de informalidad en México, es más probable que las mujeres trabajen en la economía informal: 49.7% de los hombres y 57.2% de las mujeres tenían trabajos informales (no agrícolas) en el primer trimestre de 2016. Estos porcentajes han cambiado poco en la última década (gráfica 2.8). Entre 2005 y 2016, los porcentajes de informalidad para las mujeres han fluctuado trimestralmente entre 56.2 y 59.4%, mientras que para los hombres han permanecido en un rango de 49.2 a 52%.

No solo es más probable que las mujeres trabajen de manera informal, también lo es que sean empleos informales de menor calidad. Entre los trabajadores informales, los empleadores y los trabajadores asalariados tienden a estar en mejor situación, mientras que los que trabajan por su cuenta y los trabajadores domésticos están peor en materia de

Gráfica 2.8. **Persisten altos porcentajes de informalidad para ambos sexos**

Porcentajes de informalidad para hombres y mujeres en México, 2005-2016



Nota: El porcentaje se define como la proporción de trabajadores no agrícolas que declaran tener empleos informales, medido trimestralmente. Este porcentaje incluye a los trabajadores en unidades económicas informales, así como a trabajadores en actividad análoga, como los trabajadores domésticos remunerados que no tienen seguridad social y trabajadores sin seguridad social que prestan servicios a unidades económicas registradas (ENOE, 2016).

Fuente: ENOE, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2005-2016.

salarios, seguridad laboral y protección social. Las mexicanas tienen más probabilidades de trabajar en la segunda categoría que en la primera.

Cabe señalar que las brechas de género en la informalidad implican brechas de género en el acceso a la seguridad social (capítulo 4). Si bien 48.8% de los varones que trabajan (edades entre 15 y 64 años) en México informan que nunca han pagado aportaciones a la seguridad social en sus vidas productivas, la cifra es de 64.6% entre las mujeres (estimación de la OCDE con base en la ENIGH, 2014). Los hombres también cotizan a la seguridad social más tiempo que las mujeres en México. Entre las trabajadoras independientes (de más de 15 años), 77.5% nunca han cotizado a la seguridad social, en comparación con 65.1% de trabajadores independientes del sexo masculino (estimación de la OCDE con base en la ENIGH, 2014). La cobertura es incluso peor para grupos marginados, como las personas que realizan trabajos domésticos, que en su mayoría son mujeres. La OIT (ILO, 2016) estima que solo 0.1% de aproximadamente dos millones de personas que realizan trabajos domésticos en México están inscritas en un programa de seguridad social.

2.6. Entre los emprendedores, las brechas de género se presentan al contratar trabajadores o entrar a la formalidad

Un alto porcentaje de mujeres y hombres trabajan por su cuenta en México, y muchos de ellos en el sector informal. En promedio, en la OCDE, 10% de las mujeres con trabajo y 18% de los hombres con trabajo eran independientes en 2014 (combinando el número de trabajadores independientes y de empleadores). Los porcentajes son mucho más altos en México: 25% de las mujeres con trabajo y 27% de los hombres con trabajo en México eran independientes en el mismo periodo (OECD Gender Portal, 2016).

En los distintos países hay brechas de género en cuestión de ingresos de los trabajadores independientes, su capacidad para contratar empleados y la capacidad para desarrollar el negocio (OECD, 2012). Estos esquemas también se mantienen en México: los ingresos percibidos con el autoempleo son muy inferiores entre las mujeres y la mayoría no contrata empleados. Estos problemas se magnifican por los altos índices de informalidad. La brecha de ingresos[4] entre hombres y mujeres que trabajan de manera independiente en México es de 47.6%, una de las más grandes en la OCDE, y muy superior al promedio de 33.2%. Parte de la brecha de género en los ingresos puede atribuirse a las preferencias de las mujeres por el trabajo autónomo: es más probable que ellas, y no los hombres, hagan un trabajo independiente por el deseo de tener flexibilidad en el trabajo, lo que propicia una brecha de género por horas trabajadas y afecta los ingresos (OECD, 2012).

En México, las mujeres tienen más probabilidades de trabajar por su cuenta que de ser empleadoras (es decir, con posibilidad de contratar empleados). De las trabajadoras en México, 2.1% son empleadoras, porcentaje comparable con el promedio de la OCDE para las mujeres (2.2%). Sin embargo, 22.6% de las trabajadoras lo hacen por su cuenta, proporción que es mucho más alta que el promedio de 8.1% de la OCDE. (En cuanto a los trabajadores hombres en México, 5.3% son empleadores y 22% son trabajadores autónomos). Las mujeres autoempleadas tienen muchas más probabilidades de trabajar en la informalidad que los hombres con actividad independiente, por ejemplo, como trabajadoras domésticas o vendedoras ambulantes.

Aun cuando las emprendedoras quieran contratar empleados y ampliar su negocio, una de las barreras más grandes que enfrentan (en los diferentes países) es el acceso al crédito. Esta es una realidad, en especial en países donde las mujeres carecen de activos

sustanciales (por ejemplo, experiencia, capacidad, liquidez, garantía colateral) que sean valorados por las entidades crediticias, así como en países donde hay un sesgo cultural contra la capacidad de las mujeres para ser propietarias de empresas (OECD, 2012). Aunque la participación en la banca formal ha aumentado en México, el acceso al crédito formal sigue siendo escaso para mujeres y hombres. En 2015, 10% de la población obtuvo un préstamo de una institución financiera formal (CONAIF, 2016). Aunque las micro, pequeñas y medianas empresas representen a casi todas las empresas de México, el financiamiento que reciben es muy poco en comparación con empresas más grandes, y las tasas de interés para las más pequeñas tienden a ser más altas de lo que sus niveles de riesgo deberían implicar (CONAIF, 2016).

La mayoría de los hombres y mujeres en México considera que el crédito está restringido: 89.5% de las mujeres y 88.9% de los hombres dieron una respuesta negativa a la pregunta de la encuesta Gallup: "¿Tiene acceso al dinero que necesitaría si quisiera iniciar un negocio?" De igual modo, solo 16.5% de las mujeres y 15% de los hombres respondieron "sí" a la pregunta "¿Tiene acceso a capacitación sobre cómo iniciar o ampliar un negocio?" (OECD Gender Portal, 2016). Así pues, aun cuando no hay brecha de género en el acceso percibido al crédito o el acceso a la capacitación (en contraste con la mayoría de los países de la OCDE), es obvio que los mexicanos se enfrentan a graves obstáculos para la expansión de los negocios.

Un programa piloto identificado como prometedor por INMUJERES[5] es Mujeres Moviendo a México, una alianza público-privada que apoya a emprendedoras y empresarias procedentes de comunidades social y económicamente marginadas. Las propietarias de empresas pequeñas y medianas pueden acceder a asistencia técnica, servicios de asesoría, asistencia mediante créditos y apoyo en red.

2.7. Las tasas de pobreza son elevadas para mujeres y hombres

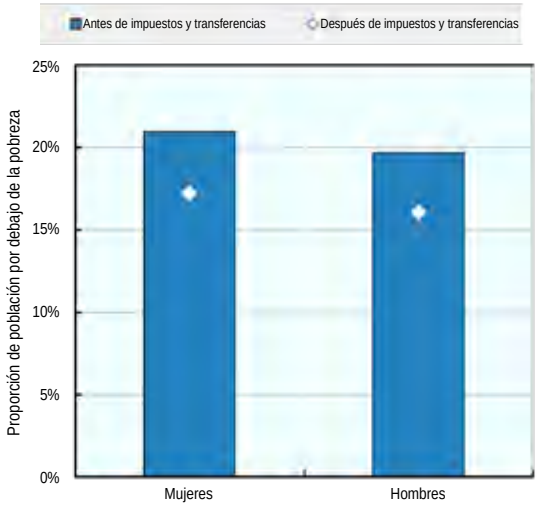
La OCDE estima que 16.7% de mexicanos y mexicanas viven con escasez de ingresos relativa después de impuestos y transferencias. Es uno de los porcentajes más altos en la OCDE. Similar a otros países latinoamericanos, la desigualdad de ingresos en México también es muy grande: en 2012, el ingreso promedio del 10% más alto en México fue 30.5 veces mayor que el del 10% inferior. Esta es la máxima diferencia en la OCDE, y se compara negativamente con un promedio en la OCDE de 9.6 a 1 para el decil más alto frente al decil más bajo (OCDE, 2015d).

Debido a la débil vinculación de las mujeres en México con el mercado laboral, sus menores ingresos respecto a los de los hombres, y su mayor probabilidad de trabajar en la informalidad, no sorprende que más mujeres vivan en la pobreza (gráfica 2.9), pero la diferencia no es muy grande. La pobreza está más acentuada en familias encabezadas por una mujer (USAID, 2012). Conforme a la débil vinculación de las madres con el mercado laboral, México también tiene porcentajes relativamente altos de pobreza infantil (capítulo 1).

Los impuestos y transferencias no son suficientes para sacar a las familias de la pobreza, aunque haya un programa de transferencia monetaria condicionada y un plan de pensiones no contributivas para las personas adultas mayores. Valiéndose de la medida de pobreza de ingresos relativa, la OCDE estima que 17.2% de las mujeres y 16.1% de los hombres siguen en la pobreza después de tomar en cuenta impuestos y transferencias (OECD Income Distribution Database, 2016). Estas cifras se comparan negativamente con el

Gráfica 2.9. **Las mujeres en México tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que los hombres**

Recuento de la pobreza en la población total, donde la pobreza se mide como 50% de los ingresos medianos vigentes, antes y después de impuestos y transferencias en México, 2014



Nota: Con base en ingresos familiares antes y después de impuestos y transferencias.
Fuente: OECD Income Distribution Database (2016).

porcentaje de pobreza promedio (no ponderado, después de impuestos y transferencias) en los países de la OCDE para hombres y mujeres, de alrededor de 11% en 2012, una reducción respecto al porcentaje de pobreza promedio antes de impuestos y transferencias de 28.5% (*ibid*.). Los efectos de la redistribución en México son, por lo tanto, más leves que en la mayoría de los demás países de la OCDE.

Las estadísticas del gobierno mexicano presentan un cuadro aún más desolador. México estima que casi la mitad de la población vive en la pobreza. En 2014, 55.3 millones de niños, hombres y mujeres mexicanos vivían por debajo de la línea de pobreza, en una población de casi 120 millones de habitantes (CONEVAL, 2015). Es decir, hubo un incremento de 0.7 de punto porcentual en la pobreza de 2012 a 2014, y las mujeres tienen índices de pobreza ligeramente más altos que los hombres (46.3 vs. 46.0%). La diferencia entre los índices del gobierno de México y los de la OCDE se explican por los métodos empleados para calcular la pobreza: la definición de la OCDE se centra en los ingresos, mientras que la definición mexicana utiliza los ingresos y otros indicadores.[6]

Las mujeres indígenas enfrentan múltiples desventajas

En México hay una población indígena considerable: casi 7% de los mexicanos y mexicanas de cinco años y más hablan una lengua indígena, y una mayor proporción de la población es de origen indígena. Los pueblos indígenas viven en todo el país, pero se concentran en la región sur más pobre. Por ejemplo, en Chiapas y Oaxaca más o menos la tercera parte de la población habla una lengua indígena (INMUJERES, 2006).

Las mujeres indígenas enfrentan múltiples desventajas. Las brechas de género en los índices de alfabetismo, las tasas de participación económica y el liderazgo municipal son, por lo general, mayores en los estados del sur que en los del norte. Las mujeres de origen indígena tienen un menor nivel de instrucción y es más probable que sean analfabetas en comparación con los hombres indígenas y con hombres y mujeres no indígenas (sección 2.3). En promedio, las mujeres indígenas también tienen más hijos e hijas y peores resultados en materia de salud materna, incluyendo la mortalidad (INMUJERES, 2006). Con frecuencia los mexicanos y mexicanas indígenas de las zonas rurales están fuera del alcance del Estado y, por consiguiente, tienen problemas para acceder a servicios sociales importantes, como la salud y la educación (USAID, 2012).

Un factor que afecta a las mujeres indígenas es el impedimento de participar de la tenencia de la tierra, derechos de sucesión y pertenencia a los ejidos (áreas de agricultura comunal). Esta es una fuente clave de ingresos y riqueza en las zonas rurales. Aunque el derecho sucesorio en México trata igual a hombres y mujeres, la herencia de tierras en 2011 fue más del cuádruple para los hijos que para las hijas (World Bank, 2011). Los derechos ejidales de las mujeres se erosionaron con la transición, a principios de la década de 1990, de la tenencia de los terrenos ejidales a personas y no a familias, y las mujeres forman un grupo pequeño de ejidatarias y dirigentes ejidales (USAID, 2012). Un serio obstáculo para los derechos de propiedad entre las mujeres indígenas es la lengua. Puede resultar difícil usar el sistema de registro de propiedad de tierras, y las mujeres indígenas tienen la mitad de probabilidades que los hombres indígenas de hablar español (USAID, 2012).

Las mujeres han logrado avances en la inclusión financiera

La inclusión financiera es otra medida de la desventaja socioeconómica. En 2016, solo 39% de los mexicanos y mexicanas tenía cuenta bancaria, inferior al promedio de la OCDE, que es de 94% (CONAIF, 2016). Por tradición, las mujeres, las poblaciones de escasos recursos y los residentes del campo están en desventaja en materia de acceso a la banca, pero las mujeres de México han logrado enormes avances en el acceso a cuentas en el último lustro. En 2011, solo 22% de las mujeres tenía cuenta, pero para 2014 el porcentaje aumentó a 39% (CONAIF, 2016). Las mujeres ahora están a la par de los hombres en el porcentaje que tiene cuenta bancaria en el país.

¿Qué impulsó este progreso? Una serie de dependencias gubernamentales ha solucionado este problema coordinando políticas de inclusión financiera, modificando los reglamentos a fin de permitir a las instituciones ofrecer productos y servicios a las poblaciones de escasos recursos (como cuentas básicas, banca móvil y registros de cuentas sencillos) e implementando programas enfocados a crear la inclusión social (por ejemplo, banca para los beneficiarios de programas sociales y los empleados por nómina del gobierno). Una medida importante es el Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF), ofrecido por uno de los bancos de desarrollo federal, el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros. El PROIIF tiene un enfoque de género implícito: brinda educación financiera, ahorros, crédito, seguros y servicios financieros a los destinatarios de las transferencias de Prospera, que en su mayoría son mujeres jefas de familia. Para 2016, un total de 626 000 personas beneficiadas había contratado cuentas de ahorros, y 639 000 había adquirido crédito básico (CONAIF, 2016).

2.8. La juventud mexicana tiene opiniones más progresistas sobre la educación y el trabajo de las mujeres

Las políticas públicas solo llegarán hasta cierto punto en la promoción de la igualdad de género mientras en la sociedad persistan actitudes basadas en la desigualdad, el sexismo y la misoginia. Con todo, es difícil modificar las normas y expectativas en torno al género. La opinión pública sobre el papel de hombres y mujeres ha ido cambiando muy lentamente con el tiempo, en especial en los países emergentes y en los de ingresos medianos altos (OECD, 2016d). Entre otros actores, los medios de comunicación en México contribuyen ampliamente a perpetuar los estereotipos de género, las desigualdades y el papel "tradicional" de las mujeres (Aguilar, 2012).

Si bien las encuestas de opinión pública representativas revelan la gran persistencia de las normas de género patriarcales en México, la generación más joven es motivo de optimismo. La juventud mexicana es más progresista en cuanto al género que los adultos de más edad respecto a muchas medidas, pero especialmente en la aceptación del papel equivalente de las mujeres en el mercado laboral y el acceso a la educación. Cuando se hacen preguntas similares en ediciones sucesivas de encuestas (por ejemplo, sobre las prioridades referentes a la educación superior de niños frente a la de las niñas, y al bienestar de los niños cuando las madres trabajan), se prueba que las actitudes evolucionan con el tiempo en las cohortes de edad.

Una medida común de la desigualdad de género en las encuestas nacionales analiza si los hombres deben recibir trato preferente durante la contratación. La pregunta de la encuesta se plantea así: "Cuando escasean los empleos, ¿deberá un hombre tener más derecho al trabajo que una mujer?". En la mayoría de los países es más probable que los jóvenes y no los mayores respondan "no". Las y los mexicanos más jóvenes son mucho más igualitarios que los adultos de más edad en esta medida; 22.6% de los mayores de 50 años consideran que los hombres deben tener prioridad cuando los empleos son escasos, mientras que solo 14% de los de 18 a 29 años apoyan la contratación preferente de hombres (OECD, 2016b). Las actitudes igualitarias de la generación más joven respecto a la contratación preferencial de hombres van acercándose a las observadas en países europeos y anglófonos de la OCDE.

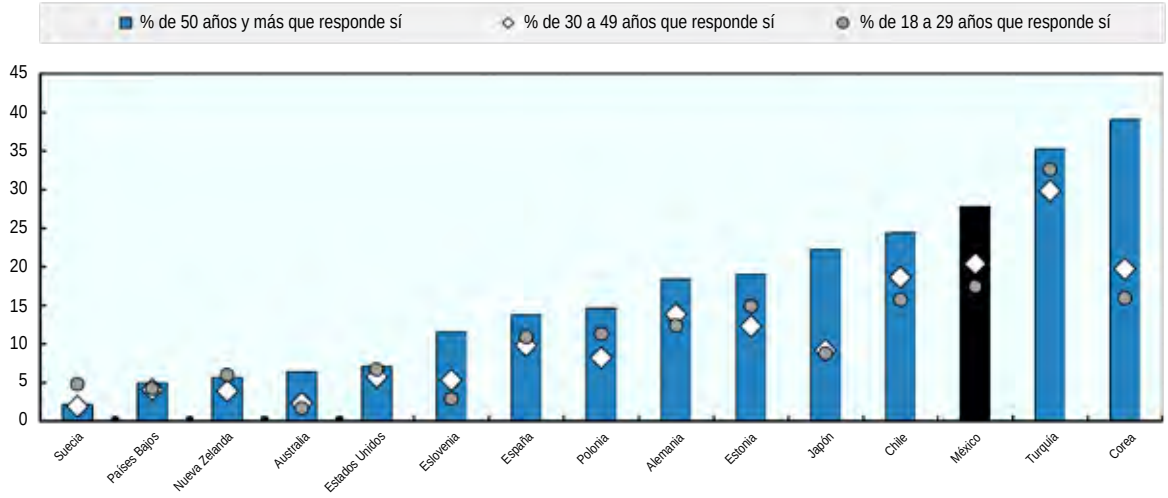
En realidad, en esta medida, los adultos jóvenes de México son más progresistas que sus pares en Alemania, donde el cambio generacional ha sido menos pronunciado: 15.3% de los adultos jóvenes alemanes apoyan la contratación preferente de hombres cuando escasean los empleos, cifra que apenas difiere de las personas de más edad (estimados de la OCDE basados en la encuesta World Values Survey, 2010-2014).

También es más probable que las y los mexicanos más jóvenes consideren que la educación universitaria es igual de importante para niños y niñas que los mayores (gráfica 2.10). Hay una brecha de 10 puntos porcentuales entre la proporción de mexicanos mayores de 50 años (27.8%) y la de mexicanos de 18 a 29 años que consideran que la educación universitaria es más importante para un joven que para una joven.

El que una proporción relativamente alta de mexicanos piense que la educación universitaria es más importante para un joven que para una joven es problemático para la igualdad de género en el acceso a la educación. Desde una visión a corto plazo del mercado laboral, tal como existe en la actualidad, tiene sentido para las familias invertir más en la educación superior de los niños. Sin embargo, los avances de las mujeres en la

Gráfica 2.10. **Las y los mexicanos valoran cada día más la educación universitaria para las mujeres**

Porcentaje de entrevistados que contestan "sí" cuando les preguntan si la educación universitaria es más importante para un chico que para una chica



Fuente: Estimados de la OCDE con base en la encuesta World Values Survey (serie 2010-2014).

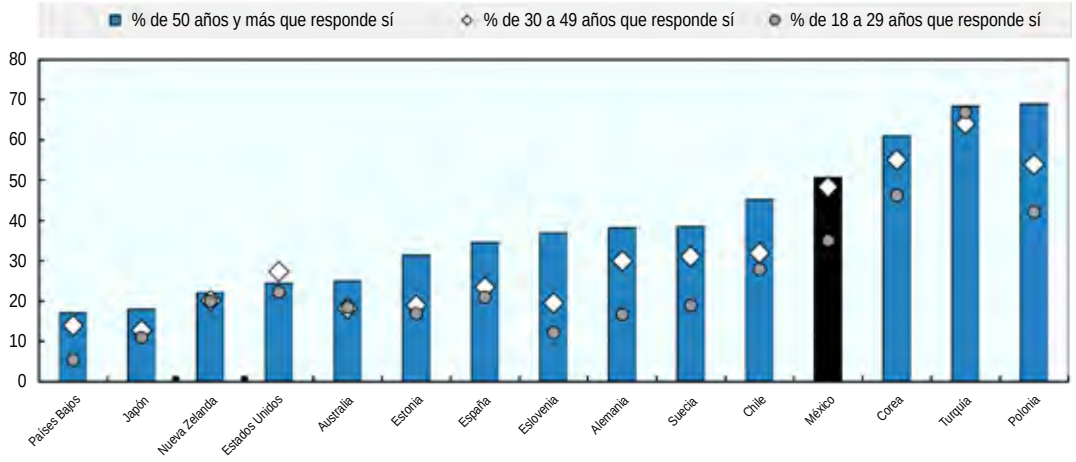
participación en la fuerza laboral revelan que este no es un enfoque sostenible, y resulta alentador ver que avanza la persistencia de las jóvenes en la educación media y superior. A medida que ellas siguen progresando en la educación y el mercado laboral, las familias deberán ver que la recompensa a las inversiones en la educación superior de las jóvenes es por lo menos tan alta como en el caso de los varones.

Los adultos jóvenes tienden a ser más progresistas en cuestión de género que las personas de más edad en las percepciones de cómo afecta el trabajo al comportamiento en casa, pero subsisten las fuertes normas patriarcales. Una proporción relativamente alta de mexicanos (43.6% global) considera que los niños se ven afectados cuando las madres trabajan (gráfica 2.11). Al respecto, las mejoras en la calidad de las guarderías en México (capítulo 3) ayudarían a paliar la renuencia de las familias a delegar en parte la responsabilidad del cuidado infantil y dar a las madres más opciones fuera del hogar.

Finalmente, aunque las y los mexicanos valoran cada vez más la educación de las mujeres, y unos cuantos consideran que los hombres deben recibir trato preferente en la contratación, las normas y actitudes castigan a las mujeres que son el sostén de la familia. El éxito de las mujeres en el mercado laboral —percibido como las mujeres cuyos ingresos son superiores a los de su cónyuge— se sigue viendo como una amenaza para la estabilidad de la familia (gráfica 2.12). Es preocupante la proporción de personas que considera que cuando una mujer gana más que su esposo causa problemas: alrededor de 60% de las y los mexicanos piensa así, con ligeras variaciones en los grupos de edad. Desafortunadamente, la percepción negativa de las mujeres que son el sostén de la familia son un fenómeno global, y especialmente comunes fuera de Europa occidental (los cálculos de la OCDE se basan en la encuesta World Values Survey, 2010-2014).

Gráfica 2.11. **Muchos mexicanos todavía consideran que cuando una madre trabaja, sus hijos e hijas se ven afectados**

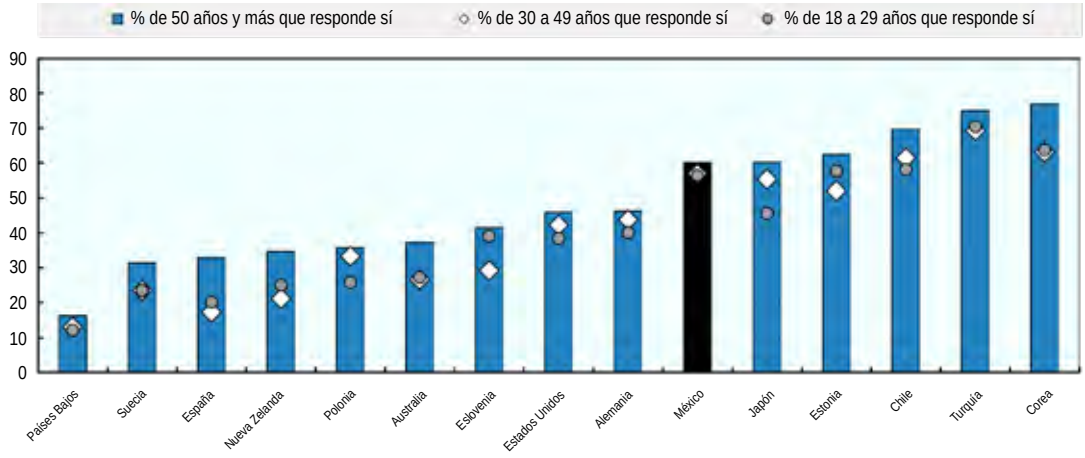
Porcentaje de entrevistados que responden "sí" cuando les preguntan si los niños se ven afectados cuando una madre trabaja



Fuente: Estimados de la OCDE con base en la encuesta World Values Survey (serie 2010-2014).

Gráfica 2.12. **Las mujeres que son sostén de la familia tienen una imagen negativa**

Porcentaje de entrevistados que responden "sí" cuando les preguntan que si una mujer gana más que su esposo, sea casi seguro que eso provoque problemas



Fuente: Estimados de la OCDE con base en la encuesta World Values Survey (serie 2010-2014).

2.9. Las mujeres en la vida política

Las mexicanas han logrado avances significativos al acceder al liderazgo político, particularmente en la legislatura nacional, donde su representación casi se duplicó en la última década. En 2006, las mujeres ocupaban 22.6% de los escaños en la Cámara de

Diputados y 17.2% en el Senado, en comparación con el 42 y 33.6% actuales, respectivamente. En el ámbito estatal, 28 de cada 32 estados rebasaron el umbral de masa crítica de 30%, que se considera el punto de inflexión para que las mujeres provoquen un cambio real en las agendas de políticas, con una representación femenil de 38% en el global promedio.

Estos adelantos se relacionan con las normas que exigen que los partidos nominen candidatos a elecciones federales y legislativas con base en un principio de paridad de género. La reforma de 2014 del artículo 41 de la Constitución federal obliga a que los partidos políticos formulen "normas para garantizar la paridad de género en la nominación de candidatos en las elecciones legislativas federales y locales" (capítulo 5).

La creciente representación numérica en los órganos legislativos es un gran logro y un paso decisivo hacia la mayor participación de las mujeres en política. No obstante, viene acompañada de retos que habrá que superar, y las mujeres encuentran que el triunfo en una elección o un nombramiento político es apenas la mitad de la batalla. Como la legislatura mexicana ha sido una escena dominada por hombres desde el inicio —con normas de conducta y procedimiento establecidas por aquellos (hombres) que clásicamente han dominado el espacio—, a menudo a las mujeres se les dificulta tener una participación sustantiva. Las mujeres políticas declaran que el acoso sexual y político es una realidad para las que ocupan un cargo público. Las jornadas de trabajo largas e imprevisibles asociadas a los altos cargos políticos también afectan la salud de las mujeres y su capacidad para una interacción total. Las expectativas de la sociedad llevan a las mujeres a asumir el peso del trabajo no remunerado de cuidados sin importar su estatus de empleo, lo que es un verdadero reto en el actual *modus operandi* de los órganos representativos (capítulo 5).

Las contribuciones de las mujeres a menudo se ven más marginadas al ser asignadas a comisiones legislativas que se ocupan de lo que usualmente se consideran "cuestiones blandas", como salud y educación, lo que limita su contribución holística a asuntos generales y áreas temáticas como defensa, comercio, política exterior y finanzas, que tienen amplios efectos en la sociedad. La participación de las mujeres en las funciones de liderazgo en la legislatura también es desigual, en especial cuando se trata de presidir las comisiones. Vale la pena evaluar cómo podrían mejorar las actuales normas y procedimientos de los órganos representativos —tanto en el ámbito nacional como en el estatal— para propiciar un entorno laboral con perspectiva de género favorable a las necesidades de hombres y mujeres.

En las altas esferas del poder político, donde no hay cuotas, la participación de las mujeres es muy escasa, similar a la de muchos otros países del mundo. Las mujeres ocupan apenas dos de las 18 secretarías del gabinete presidencial. En cuanto a gobernadores, solo en uno de los 32 estados gobierna una mujer.

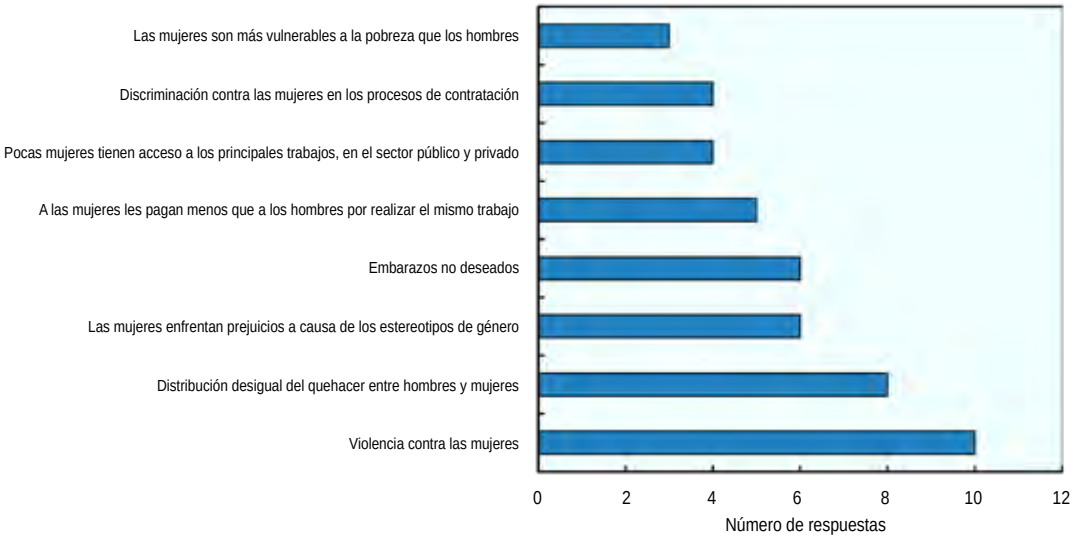
2.10. Experiencias vividas por las mujeres en México

Las encuestas nacionales ayudan a aclarar las opiniones de las mexicanas sobre asuntos que afectan su vida. De las mujeres, 56.6% considera que en México no se respetan sus derechos (INEGI, ENADIS, 2010). Cuando les preguntan: "¿Cuál cree que sea el principal problema que enfrenta la mexicana actual?", 24.6% plantearon problemas relacionados con el empleo o la economía (INEGI, ENADIS, 2010). Las otras respuestas más comunes fueron los delitos y la criminalidad (14.9%); los problemas de abuso, agresión, maltrato y violencia (11.4%); y la discriminación (10%).

Al elaborar este informe, la OCDE analizó las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), que son las dependencias en los estados mexicanos que coordinan e impulsan la normativa de género en el ámbito local. Los resultados del Cuestionario de la OCDE relativo a la Igualdad de Género en los estados mexicanos corroboran las inquietudes asentadas en las encuestas públicas por las mujeres. Las IMEF dan mayor prioridad a los temas de violencia contra las mujeres (VAW por sus siglas en inglés), quizá debido a su contacto regular con las víctimas y a los esfuerzos de los defensores por dar a conocer el problema.[7] Excepto dos estados informantes, los demás jerarquizan la VAW como el problema más apremiante en su territorio; los otros dos lo colocaron como el segundo.

Gráfica 2.13. **Las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas están muy preocupadas por la violencia**

Distribución de las respuestas a la pregunta: "De la siguiente lista de problemas que las mujeres enfrentan en México, ¿cuáles son los primeros que requieren solución en su estado?"



Nota: A las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas les pidieron que clasificaran sus cinco principales áreas problemáticas. Los estados informantes son la Ciudad de México, Baja California Sur, Campeche, Durango, Sinaloa, Hidalgo, Puebla, Colima, Jalisco y Estado de México.

Fuente: OECD Questionnaire on Gender Equality in Mexican States (QGEMS) 2016.

2.11. La violencia contra las mujeres es generalizada

La violencia contra las mujeres (VAW) es una crisis de salud pública y de derechos humanos en México. Sigue siendo uno de los problemas más apremiantes que habrán de resolver los responsables de las políticas en México, ya que está generalizada y se caracteriza por altos índices de agresiones, homicidios, secuestros y violencia sexual (Amnesty International, 2016). El acoso sexual contra las mujeres también está extendido. En 2011, 63% de las mexicanas mayores de 15 años declaró haber sido víctima de algún tipo de violencia en su vida (INEGI, 2015).

Como en otras partes del mundo, las mujeres en México son más vulnerables a la violencia ejercida por sus esposos, novios o parejas que por personas ajenas a su familia. El 47% de las mujeres que ha tenido al menos una pareja íntima ha sido víctima de la violencia cometida por los hombres (INEGI, 2015). Las mujeres entre 30 y 39 años son las más vulnerables, ya que 68% han informado haber sido víctimas de algún tipo de violencia, lo que sugiere que las tasas más altas se registran mientras las familias están criando a sus hijos e hijas. El estado de Chihuahua tiene la máxima incidencia de VAW para este grupo concreto con 80%, seguido por el Estado de México con 78% (INEGI, 2015).

Muchos de estos delitos no se denuncian por diversos motivos, incluido el temor a mayor victimización y a las amenazas (hacia las mujeres y sus seres queridos), el estigma, la falta de medios para mantenerse y la ausencia de protección institucional. Un factor importante detrás de las pocas denuncias es la desconfianza en el sistema de justicia penal. Por su naturaleza, es difícil estimar los índices de violencia y de denuncias que no se reportan, pero la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, ENVIPE, 2015) ofrece un punto de referencia. Menos de 10% de todos los casos de secuestro, acoso sexual, agresión sexual, intento de violación y violaciones[8] se notificaron a las autoridades en 2014 (INEGI, ENVIPE, 2015).

La VAW suele ir acompañada de violencia contra niños y niñas, porque pueden ser blanco directo de abusos o testigos de abusos contra la madre y hermanos. De 2006 a 2014, en México casi 100 000 niñas de 15 años y más jóvenes quedaron embarazadas, mientras que 394 niñas de 10 años dieron a luz en 2013-2014 (Save the Children, 2016). Estos embarazos se asumen como resultado de violencia sexual contra adolescentes que todavía no está penalizada unánimemente en México. (Para una revisión de las variaciones en las leyes contra la violencia sexual de los estados, consúltese CEAV, 2016). Como un indignante ejemplo, en cuatro estados —Sonora, Campeche, Durango y Baja California— las acciones penales contra los delincuentes sexuales se impiden o se concluyen si el delincuente se casa con su víctima, ya que el matrimonio legaliza el delito (CEAV, 2016).

El feminicidio, definido como la muerte violenta de una mujer por motivos de género, sigue siendo un grave problema. La mayoría de los feminicidios son cometidos por las parejas o exparejas e incluyen maltratos constantes en el hogar, amenazas, intimidación o violencia sexual, o suceden en situaciones en que las mujeres tienen menos poder o menos recursos que su pareja (WHO, 2012). En 2013, siete mujeres fueron asesinadas cada día en promedio en México (UN Women, 2016). En 2014, los índices más altos de feminicidios ocurrieron en Guerrero, Chihuahua y Oaxaca, donde había de 6 a 10 por cada 100 000 mujeres. En cifras absolutas, el caso del Estado de México fue particularmente preocupante, con un total de 359 feminicidios en 2014, comparados con 176 en Guerrero y 167 en Chihuahua (UN Women, 2016). De 2007 a 2012, el índice nacional de feminicidios aumentó en 138%; y disminuyó de 2012 a 2014, pero los números siguen siendo alarmantes. La reciente reducción puede atribuirse a menos feminicidios en espacios públicos. El índice de feminicidios en espacios domésticos permanece intacto, lo que revela la fuerte persistencia de la violencia ejercida por la pareja íntima (UN Women, 2016).

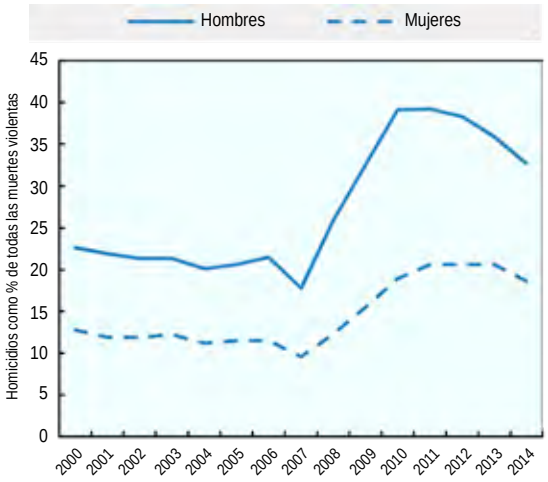
La violencia de género en el ámbito político explica en parte por qué las mujeres siguen estando insuficientemente representadas y pueden verse limitadas en el ejercicio de su actividad política (Cerva Cerna, 2014). La violencia política contra las mujeres adopta muchas formas, que incluyen agresiones y amenazas durante las campañas y mientras ocupan un cargo, destrucción de bienes personales o familiares, intimidación, presión para renunciar en favor de suplentes varones e impedimentos para votar. Esto

frustra la participación política de las mujeres y ha llevado a algunas a abandonar sus carreras políticas después de las elecciones, con elevados costos personales, profesionales y emocionales. De hecho, a medida que aumenta la representación de las mujeres en política, también crece el riesgo de llegar a ser víctima de la violencia, porque su presencia supone un desafío para el *statu quo* (dominado por los hombres) del poder en la política.

La raíz de la violencia de género en México está en las desigualdades de género y las normas patriarcales, pero también se produce en un contexto de violencia extendida que afecta a ambos sexos. Los índices de homicidio en México son muy altos comparados con otros países de la OCDE, y los mexicanos son más vulnerables que las mujeres a las muertes violentas (gráfica 2.14), con frecuencia como resultado de la violencia de las bandas. En 2013, México registró 18.9 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes (DataBank del Banco Mundial, 2016). Países europeos de la OCDE como Alemania, Italia y España, registraron menos de un homicidio doloso por 100 000 habitantes en el año más reciente de recopilación de datos (*ibid.*). En México también hay más homicidios que en Canadá (1.4 por 100 000 habitantes) y en Estados Unidos (3.8), y que en países latinoamericanos como Perú (6.7), Chile (3.1) y Costa Rica (8.4). A Brasil y Colombia les va peor, con 26.5 y 31.8 homicidios dolosos, respectivamente, por 100 000 habitantes.

Gráfica 2.14. **Es más probable que los hombres sean víctimas de homicidio**

Porcentaje de homicidios de todas las muertes accidentales o violentas, México, 2000-2014



Nota: Por muertes accidentales o violentas se entiende todas las muertes debidas a sucesos y circunstancias ambientales, como lesiones, envenenamiento u otros efectos adversos. Se clasifican como accidentes, homicidios y suicidios.

Fuente: INEGI (2014), Estadísticas de Mortalidad.

Políticas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres

México está avanzando en la medición de la VAW, así como en dar prioridad a su prevención y erradicación. Los dos documentos legales principales que protegen a las mujeres contra la violencia en México son la Norma Oficial Mexicana Violencia Familiar,

Sexual y contra las Mujeres (NOM-046-SSA2-2005) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Para medir cuántas mujeres se ven afectadas por la violencia y en qué forma, el INEGI hace encuestas periódicas, como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública y la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.

El gobierno mexicano dio a conocer un enfoque multidimensional para solucionar la VAW: el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres 2014-2018. Este programa propone estrategias y políticas para erradicar la VAW, y ha incluido actores gubernamentales, incluidos la Procuraduría General (PGR), INMUJERES, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la Secretaría de Educación (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y, lo más importante, la Comisión Nacional Para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM).

La CONAVIM es quizá el órgano más importante en esta campaña, ya que es el protagonista en el diseño de políticas y estrategias nacionales para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. La CONAVIM, creada en 2009, es un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que coordina la acción intergubernamental para prevenir, llamar la atención sobre la violencia contra las mujeres, sancionarla y erradicarla. La CONAVIM y el INMUJERES trabajan para garantizar que la VAW reciba atención gubernamental y pública en el terreno nacional, estatal y local.

Uno de los mecanismos más llamativos de la política de la CONAVIM es su capacidad para emitir “alertas de género” a través de la SEGOB. Estas alertas se legislaron en 2007 y obligan a las autoridades a implementar medidas que protejan los derechos y la seguridad de las mujeres, a conducir investigaciones más exhaustivas de actos de VAW y a incrementar los esfuerzos para abordar el problema. Las alertas de género atraen gran atención pública. En junio de 2016, en 41 municipios estaba vigente una alerta de género, en un área que abarca alrededor de 15% de la población femenina de México. Se activaron alertas federales en 33 municipios del Estado de México, Morelos y Michoacán, y el estado de Jalisco implementó su propia alerta de género en ocho lugares.

Las alertas de género envían un fuerte mensaje sobre la gravedad del problema, y los centros de justicia financiados con fondos públicos que han sido establecidos en muchos estados ayudan a algunas mujeres de la localidad. Estos centros locales, multifuncionales contra la violencia, tienen como finalidad ofrecer servicios psicológicos, jurídicos y médicos; refugio temporal; consultas con expertos en desarrollo infantil y talleres de empoderamiento social y económico para ayudar a las mujeres a romper el ciclo de violencia e iniciar una vida autosustentable sin violencia. Sin embargo, en la práctica las partes involucradas dicen que estos centros reciben pocos fondos y necesitan más recursos.

El sistema educativo también ha adoptado enfoques indirectos para la prevención de la violencia. Por ejemplo, la SEP desarrolló el programa Construye T, que se ha implementado en algunas escuelas públicas de enseñanza media para promover las habilidades socioemocionales en estudiantes, maestros y directores. La meta del programa es alentarlos a evaluar mejor las consecuencias de sus acciones, desarrollar conductas prosociales y mejorar las relaciones interpersonales con objeto de mejorar el ambiente escolar. El sistema educativo tiene un papel importante en el cambio de actitudes hacia las mujeres y puede hacer mucho para reducir la violencia en contra de ellas. El sistema educativo deberá reforzar y expandir estos esfuerzos.

Un enfoque interesante se encuentra en la estrategia[9] de Un Cuarto Más (*One More Room*), que aborda el hacinamiento, la pobreza urbana y su relación con la violencia doméstica contra las mujeres mediante la construcción de unas 500 000 habitaciones adicionales donde mujeres y jóvenes tienen su propio dormitorio. Administrado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Un Cuarto Más sitúa la VAW dentro de una estrategia más amplia para reducir el hacinamiento en 2.5 millones de hogares mexicanos y favorecer el crecimiento y el empleo en el sector de la vivienda.

Los gobiernos estatales y municipales también están tomando medidas para encarar la VAW. Por ejemplo, el gobierno de la Ciudad de México está tratando de aumentar la incorporación al mercado laboral de las víctimas de la violencia. También acordó dar prioridad en la contratación del sector público a víctimas de violencia doméstica que hayan concluido los cursos ofrecidos por el Programa de Reinserción Social para Mujeres Víctimas de Violencia Familiar de la Ciudad de México. Muchos estados del país tienen unidades dedicadas a la prevención de la violencia y atención a las mujeres víctimas de esta, así como legislación estatal que garantiza el acceso de las mujeres a una vida sin violencia. No obstante, los altos índices de violaciones no denunciadas indican que las protecciones legales estatales y federales no se aplican de manera apropiada.

México ha participado en la acción internacional para combatir el fenómeno en ascenso de la violencia política contra las mujeres. Como parte de la 10ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Quito, Ecuador, en 2007, los países miembros —incluido México— acordaron adoptar "reformas legislativas e institucionales para prevenir, castigar y erradicar el hostigamiento político y administrativo contra las mujeres que llegan a cargos donde se toman decisiones a través de medios electorales o por nombramiento, en el plano nacional y local, así como en los partidos y movimientos políticos" (ECLAC, 2007).

Para cumplir con este compromiso, es importante que México identifique mejor la política de VAW en su marco jurídico, que documente regularmente los casos de violencia en la arena política, y que, en última instancia, implemente normas de intervención para garantizar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la vida política, protegiéndolas de amenazas a su integridad física e igualitaria. En 2015 y 2016, varias instituciones mantuvieron un grupo de trabajo para definir las diferentes manifestaciones de violencia política e introducir estas definiciones al marco jurídico y garantizar que las mujeres participen en política sin discriminación. Muchas instituciones federales colaboraron en la creación del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, lo cual revela mayor conciencia y un sólido compromiso (capítulo 5) de las partes involucradas respecto a la erradicación de esta forma de VAW que amenaza no solo la vida de las mujeres, sino el ejercicio de la democracia en México.

La VAW afecta múltiples aspectos de la vida de las víctimas, toca muchas esferas paralelas de políticas y prestación de servicios, como educación, protección social, justicia, seguridad y salud. Por consiguiente, es decisivo para México invertir más en compromisos políticos, medios financieros, recursos humanos calificados y labores de coordinación en la estandarización de servicios multifuncionales para la prevención de la VAW, así como en la protección y el empoderamiento de las víctimas. Los actores del gobierno deben consolidar la capacidad especializada y trabajar juntos para una eficaz prevención de la VAW, pero cuando ocurra la violencia, también deben proteger a las víctimas, apoyar la reintegración de las víctimas a la sociedad y hacer responsables de sus acciones a los perpetradores. El desempeño de México en estas iniciativas demostrará la eficacia de los marcos jurídicos e institucionales para erradicar la VAW.

Sin embargo, el cambio real no puede venir solo de arriba hacia abajo. Las actitudes patriarcales que impiden los derechos de las mujeres son la causa primordial de la VAW. México debe modificar fundamentalmente las actitudes hacia las mujeres, y esto comienza a edad muy temprana, en la escuela y en el hogar. La SEP trabaja por reducir los estereotipos mediante representaciones más razonables de las mujeres en los materiales didácticos y ha introducido programas de educación socioemocional para niños y adolescentes. Estos son pasos importantes, pero para las familias es igual de relevante poner un buen ejemplo a los niños a fin de romper el ciclo de la violencia. Esta es una tarea compleja, aunque necesaria.

Notas

1. En este informe, y de acuerdo con otros trabajos de la OCDE, el término "enseñanza media superior" se refiere a los grados 10 a 12 (más o menos 15 a 17 años). En México, a este nivel de escolaridad se le llama "educación media superior", en ocasiones en inglés se le dice "*Higher Middle Education*". Enseñanza media básica (educación secundaria básica) se refiere a los grados 7 a 9 (más o menos de 12 a 14 años).
2. Los índices de graduación son el porcentaje estimado de una cohorte de edad que se prevé se gradúe en el transcurso de su vida. Esta estimación se basa en el número total de graduados y graduadas en 2013 y de su distribución por edad específica.
3. El ingreso se refiere a las ganancias mensuales de los empleados de tiempo completo y de los trabajadores autónomos, es decir, las personas que en general trabajan por lo menos 30 horas semanales, y se miden como la diferencia no ajustada entre los ingresos medianos de hombres y mujeres en relación con los ingresos medianos de los hombres.
4. La brecha de ingresos no está ajustada, y se define como la diferencia entre los ingresos promedio de hombres y mujeres que trabajan en forma independiente, dividida entre el ingreso promedio de los hombres que son autoempleados.
5. INMUJERES es el Instituto Nacional de las Mujeres, organismo del gobierno federal mexicano que coordina la implementación de una política nacional relativa a la igualdad de género sustantiva.
6. La definición de pobreza que emplea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es más amplia que la utilizada por la OCDE. El CONEVAL usa un enfoque multidimensional que incorpora ingresos y otras medidas, mientras que la OCDE mide la pobreza exclusivamente con datos de los ingresos familiares que fueron armonizados en los países. La medida de CONEVAL define la población en pobreza como las personas que tienen, cuando menos, un indicador de carencias sociales más un ingreso inferior al umbral de bienestar, que para los habitantes de las ciudades es 2 542 pesos y para los campesinos, de 1 615 pesos al mes. El umbral de ingresos se determina basándose en una canasta definida de artículos alimentarios y no alimentarios (CONEVAL, 2015). Los indicadores de las carencias sociales incluyen nivel educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, acceso a alimentos, calidad del espacio habitable y acceso a servicios básicos en el hogar. La OCDE define la pobreza relativa como la proporción de la población cuyos ingresos son inferiores a 50% de los respectivos ingresos medianos nacionales, ajustado según las diferencias en el tamaño de la familia. Las comparaciones internacionales son más directas que cuando se usan solo los ingresos.
7. El sesgo de selección en las tasas de respuesta, al menos respecto a la violencia, no es una preocupación importante; los índices de homicidios de los estados informantes se distribuyen de manera uniforme por arriba y por debajo del promedio de México (INEGI, 2016).
8. Los entrevistados en las encuestas son hombres y mujeres. En español, por delitos se entienden "secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual".
9. Como reflejo de las preocupaciones de las mujeres, Un Cuarto Más se llamó originalmente Cuarto Rosa.

Bibliografía

Aguilar, L. (2012), "Medios de comunicación fomentan violencia de género: académicas y funcionaria pública", www.notiese.org.

Amnesty International (2016), *Annual Report on Mexico 2015-2016*, http://www.amnesty.org/es/countries/americas/mexico/report-mexico/.

Bentauouet Kattan, R. y M. Székely (2014), "Dropout in Upper Secondary Education in Mexico: Patterns, Consequences and Possible Causes", World Bank Policy Research Working Paper, núm. 7083, Washington, D.C.

Boulhol, H. y S. Scarpetta (2015), "Generation Next: How to Prevent Aging Unequally", Scoping paper prepared in advance of the OECD Horizontal Project Aging Unequally, OECD, París.

CEAV (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) (2016), "Resultados preliminares del Diagnóstico sobre la atención de la violencia sexual en México", México.

Cerva Cerna, D. (2014), "Participación política y violencia de género en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 222, pp. 117-139.

CONAIF (Consejo Nacional de Inclusión Financiera) (2016), *Reporte Nacional de Inclusión Financiera 7*, Ciudad de México, México.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas*, núm. 14.

De la Cruz Toledo, E. (2016), "Gender Earnings Differentials: Disaggregating Human Capital Characteristics", Working Paper, Columbia University, Nueva York.

ECLAC (Economic Commision For Latin America and the Caribbean) (2007), "Quito Consensus", Tenth session of the Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean, http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/29555/dsc1i.pdf.

ENDEMS (Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior) (2011), *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior*, COPEEMS, SEMS y SEP.

Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean (2015), *Annual Report 2015: Confronting Violence Against Women in Latin America and the Caribbean*, United Nations Publications, Santiago de Chile.

Gobierno de la República, México (2015), *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes*, México.

ILO (International Labour Organization) (2016), "Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics", *Social Protection Policy Papers*, núm. 16, International Labour Organization, Ginebra.

INEGI (2016), "Indicadores de bienestar por entidad federativa", México, http://www.beta.inegi.org.mx/app/bienestar/.

INEGI (2015), "Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer", México, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf.

INEGI, ENADID (Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica) (2014), "Tabulados básicos", México.

INEGI, ENADIS (Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México) (2010), "Tabulados básicos", México.

INEGI, ENVIPE (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública) (2015), "Tabulados básicos". México.

INMUJERES (2006), *La población indígena mexicana*, Ciudad de México, México.

OECD (2016a), *OECD Reviews of Health Systems: Mexico 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264230491-en.

OECD (2016b), *Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women's Economic Empowerment*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262959-en.

OECD (2016c), "How Good Is Your Job? Measuring and Assessing Job Quality", *OECD Job Quality Framework Policy Brief*, OECD, París.

OECD (2016d), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.

OECD (2015a), *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2015-en.

OECD (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en.

OECD (2015c), *OECD Digital Economy Outlook 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264232440-en.

OECD (2015d), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en.

OECD (2014), "Mexico", en *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-63-en.

OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en.

OECD, CAF and ECLAC (2014a), *Latin American Economic Outlook 2015: Education, Skills and Innovation for Development*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2015-en.

Save the Children (2016), *Estado de las Madres en México, Embarazo y Maternidad Adolescente*, http://www.savethechildren.mx/node/448.

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015), *La incorporación de la perspectiva de género en la estadística educativa: documento orientador*, SEP-México.

UNDP (United Nations Development Programme) (2011), "Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration: Mexico Case Study", *GEPA Country Case Studies*, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/gepa2.html.

UNESCO (2016), Education Statistics, http://www.uis.unesco.org/datacentre/pages/default.aspx.

UN Women (2016), *Violencia feminicida en México: aproximaciones y tendencias, 1985-2014*, México.

USAID (US Agency for International Development) (2012), "USAID/Mexico Gender Assessment: Final Report", Washington, D.C.

Ward, V., R. Santiso-Gálvez y J. Bertrand (2015), "Family Planning in Mexico: The Achievements of Fifty Years", Report to USAID, Measure Evaluation, Chapel Hill, United States.

WHO (World Health Organization) (2012), "Femicide", Part of the series Understanding and Addressing Violence Against Women, WHO, Ginebra.

World Bank (2013), "Después de la educación media superior: un análisis para el estado de Oaxaca", World Bank Working Paper.

World Bank (2011), *World Development Report 2011*, Washington, D.C. World Values Survey, WVS Wave 7, www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp.

Bibliografía de bases de datos

OECD Education Statistics (2015), Select indicators, http://data.oecd.org/education.htm.

OECD Employment Database (2016), http://dx.doi.org/10.1787/lfs-data-en.

OECD Family Database (2016), Select indicators, http://www.oecd.org/els/family/database.htm.

OECD Gender Portal (2016), Select indicators, http://www.oecd.org/gender/.

OECD Income Distribution Database, 2016, https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm.

OECD Population and Demography Database, https://data.oecd.org/pop/population.htm.

World Bank DataBank (2016), "World Bank Development Indicators: Rate of Intentional. Homicide per 100 000 People", www.databank.worldbank.org.

Anexo 2.A1

Estimación de los efectos que los cambios en las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral tienen en el tamaño de la fuerza de trabajo y el PIB per cápita en México

Con referencia al capítulo 1, gráfica 1.1:

Promover una mayor igualdad de género y fomentar la participación laboral de las mujeres produciría grandes ganancias económicas en México. Para ilustrar los posibles efectos, la investigación realizada para este informe emplea la proyección interna de la OCDE para la fuerza de trabajo y los modelos de crecimiento a largo plazo a fin de proyectar tanto el tamaño de la fuerza laboral (15-74 años) como el producto interno bruto (PIB) per cápita en México conforme a escenarios hipotéticos según los cuales, entre 2012 y 2040, las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se aproxima cada vez más a las de los hombres. En total, se consideraron tres escenarios:

- Escenario "de referencia": las tasas de participación en la fuerza de trabajo para hombres y mujeres de todas las edades se calculan con el modelo de cohorte de edad dinámico estándar de la OCDE, que proyecta tasas de participación (por género y grupo quinquenal de edad) con base en las tasas actuales (2003-2012) de entrada y salida del mercado laboral.
- Escenario de "brecha de género reducida a la mitad para 2040": las tasas de participación masculina se proyectan (por grupo quinquenal de edad) con base en las tasas actuales (2003-2012) de entrada y salida del mercado laboral; las tasas de participación femenina se proyectan de modo que la brecha actual (2012) entre las tasas de participación masculina y femenina en cada grupo quinquenal de edad descienda 25% para 2025 y 50% para 2040.
- Escenario de "brecha de género cerrada para 2040": las tasas de participación masculina se proyectan (por grupo quinquenal de edad) con base en las tasas actuales (2003-2012) de entrada y salida del mercado laboral; las tasas de participación masculina se proyectan de modo que la brecha actual (2012) entre las tasas de participación masculina y femenina en cada grupo quinquenal de edad descienda 50% para 2025 y 100% (es decir, esté completamente cerrada) para 2040.

Las estimaciones del tamaño de la fuerza de trabajo en cada uno de los tres escenarios se logran combinando las supuestas tasas de participación en la fuerza de trabajo con las

proyecciones del tamaño de la población en edad productiva (15 a 74 años) tomadas de *OECD Population and Demography Database*. En cada caso la fuerza laboral se proyectó individualmente por género y grupo quinquenal de edad, siendo el tamaño de la fuerza de trabajo la suma de ambos géneros y de todos los grupos quinquenales de edad. Los estimados del PIB per cápita se calcularon con una versión modificada de los modelos de crecimiento a largo plazo presentada en *OECD Economic Outlook, No. 95*. Estos modelos estiman el PIB basándose en la función de producción de Cobb-Douglas estándar con los habituales determinantes de crecimiento a largo plazo (es decir, capital físico, capital humano, empleo potencial y eficiencia laboral). El PIB potencial en el periodo de la proyección (aquí, 2012-2040) se estima mediante proyecciones de tendencias y cambios en los diversos componentes informativos, con proyecciones de los propios componentes basadas tanto en la dinámica a largo plazo en el país determinado como en los patrones de convergencia entre países (consultar en OCDE, 2014c; y Johansson *et al.*, 2013, los detalles de las medidas, los datos y supuestos utilizados para proyectar los distintos componentes).

Las estimaciones de los cambios al PIB per cápita en cada escenario se calcularon ajustando las proyecciones hechas a partir de los modelos de crecimiento a largo plazo conforme a los cambios supuestos (en relación con la referencia) en la tasa global de participación en la fuerza de trabajo (que introduce el modelo como subcomponente del empleo potencial). No se suponen cambios en el "escenario de referencia", por lo tanto, las estimaciones de referencia resultantes del PIB per cápita son iguales a los que aparecen en *OECD Economic Outlook No. 95*. En cada caso, los cambios y resultados en todos los demás factores de producción —como capital físico y humano, productividad y restantes subcomponentes del empleo potencial— se mantuvieron estables en la base de referencia.

Los cuadros 2.A1.1 y 2.A1.2 muestran las estimaciones resultantes del tamaño de la fuerza de trabajo (de 15 a 74 años) y el PIB per cápita en cada uno de los tres escenarios. Aun cuando la proyección de ambas series abarca todos los años entre 2012 (el último año observado) y 2040, debido a las restricciones de espacio únicamente se muestran datos para los años 2012, 2025 y 2040.

Cuadro 2.A1.1. **Resumen de los efectos estimados que los cambios de la participación femenina en la fuerza de trabajo tienen en el tamaño proyectado de la fuerza laboral en México**

Tamaño total de la fuerza laboral (15 a 74 años) en 2012 (último año observado), 2025 (proyectado) y 2040 (proyectado) en cada uno de los tres escenarios hipotéticos, México

	Tamaño total de la fuerza laboral (15 a 74 años, miles)		
Escenario	2012	2025	2040
Base de referencia	50 035	59 305	63 808
Brecha de género reducida a la mitad para 2040	50 035	60 884	68 247
Brecha de género cerrada para 2040	50 035	65 336	78 012

Fuente: Estimaciones de la OCDE con base en *OECD Population and Demography Database* y *OECD Employment Database*.

Cuadro 2.A1.2. **Resumen de los efectos estimados que los cambios de la participación femenina en la fuerza de trabajo tienen en el PIB per cápita proyectado en México**

PIB per cápita en 2012 (último año observado), 2025 (proyectado) y 2040 (proyectado) y la tasa anual promedio proyectada de crecimiento en el PIB per cápita para el periodo 2013-2040 en cada uno de los tres escenarios hipotéticos, dólares estadunidenses 2005 PPP, Chile y México

	PIB per cápita (dólares 2005 PPP)			
Escenario	2012	2025	2040	Crecimiento anual promedio proyectado (%)
Base de referencia	12 992	16 316	245 37	2.30%
Brecha de género reducida a la mitad para 2040	12 992	16 604	25 662	2.46%
Brecha de género cerrada para 2040	12 992	17 404	28 055	2.79%

Fuente: Estimaciones de la OCDE con base en *OECD (2014)*, "Long-term baseline projections", No. 95 (Edition 2014)", OECD Economic Outlook: Statistics and Projections Database (http://dx.doi.org/10.1787/data-00690-en), OECD Population and Demography Database y OECD Employment Database.

Cabe señalar que estas proyecciones son meramente mecánicas, en la medida en que suponen que los cambios de la participación femenina no interactúan con otros elementos laborales —como la participación masculina o las jornadas de trabajo de mujeres y hombres— o cualquier otro factor de producción, incluido el capital físico o humano o la productividad. Es posible que el aumento de la participación laboral femenina lleve al descenso de la participación masculina y de las jornadas de trabajo de hombres o mujeres —de modo que el trabajo remunerado se reparta más equitativamente entre las personas—, en cuyo caso estos escenarios pueden sobrevalorar el cambio potencial en la oferta de mano de obra general que derivaría de un aumento de la participación femenina. Cabe mencionar también que las estimaciones de cambios en el PIB no toman en cuenta los posibles efectos de los aumentos de la participación femenina en la producción familiar. Una vez más, en tanto un aumento en la participación laboral femenina lleve a la disminución de la producción familiar o a un cambio de la actividad no medida a la que es medida, los estimados aquí mostrados pueden sobrevalorar los efectos de un cambio de la participación de las mujeres en el PIB. Teniendo presentes estas limitaciones, las proyecciones deberán interpretarse solo como estimaciones o aproximaciones del impacto que los cambios en la oferta de mano de obra tendrán en el producto económico.

Anexo 2.A2

Determinantes del empleo en México

La gráfica 2.7 de este capítulo presenta las estimaciones en puntos porcentuales para las madres y padres que tienen pareja o están solteros, a partir de la siguiente regresión logit.

$$Y^* = \beta_{constante} + \beta_{sexo}SEXO + \beta_{padre}PATERNIDAD + \beta_{sexo \times padre}SEXO * PATERNIDAD + \beta_{edad}EDAD + \beta_{educación}EDUCACIÓN + \beta_{indígena}INDÍGENA + \varepsilon$$

El conjunto de resultados completo está en el cuadro 2.A2.1:

Cuadro 2.A2.1. **Regresión logit que estima la relación entre género y probabilidad de empleo**

Regresión logit con errores estándar robustos, en hombres y mujeres de 20 a 45 años, México, 2014. La variable dependiente es una variable indicadora de estar empleado

		Todos	Con pareja	Solteros
Demografía[1]	Sexo	–1.023 ***	–2.617 ***	–0.602 ***
		(0.044)	(0.125)	(0.051)
	Paternidad	1.735 ***	0.531 ***	1.722 ***
		(0.072)	(0.131)	(0.460)
	Interacción entre sexo y paternidad	–2.196 ***	–0.873 ***	–1.628 ***
		(0.081)	(0.143)	(0.464)
	Edad	0.048 ***	0.036 ***	0.071 ***
		(0.002)	(0.003)	(0.004)
Nivel educativo	Educación escasa	Ref.	Ref.	Ref.
	Educación mediana	0.395 ***	0.121 ***	0.806 ***
		(0.038)	(0.048)	(0.068)
	Educación superior	0.826 ***	0.826 ***	0.826 ***
		(0.044)	(0.064)	(0.068)

Cuadro 2.A2.1. **Regresión logit que estima la relación entre género y probabilidad de empleo** (*cont.*)

Regresión logit con errores estándar robustos, en hombres y mujeres de 20 a 45 años, México, 2014. La variable dependiente es una variable indicadora de estar empleado

		Todos	Con pareja	Solteros
Estatus de indígena	Personas sin origen indígena	Ref.	Ref.	Ref.
	Personas con origen indígena	0.193 ***	0.256 ***	0.145 ***
		(0.033)	(0.045)	(0.052)
Constante		–0.381 ***	1.333 ***	–1.293 ***
		(0.079)	(0.154)	(0.128)
Número de observaciones		27 896	17 510	10 386

Nota: Errores estándar entre paréntesis: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

1. El grupo de referencia es de hombres sin hijos o hijas. La muestra consta de mujeres y hombres de entre 20 y 45 años de edad sin valores omitidos para el empleo; la columna (2) reduce la muestra a personas que tengan pareja (casadas o que vivan con su pareja) y la columna (3) reduce la muestra a los solteros (no casados o que vivan con una pareja). Las variables de control incluidas en la regresión son edad, nivel educativo y estatus de indígena. Los niveles de educación corresponden a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997. Para "Educación escasa", el máximo nivel de logro educativo en los niveles 0-2 (preprimaria, primaria, secundaria básica) de CINE 1997; para "Educación moderada", el máximo nivel de logro educativo en los niveles 3-4 (media superior y estudios posteriores a la secundaria) de CINE 1997; y "Educación superior" indica el máximo nivel de logro educativo en los niveles 5-6 (educación superior) de CINE 1997.

Fuente: Estimados de la OCDE con base en la ENIGH (2014).

Capítulo 3

Mujeres jóvenes y madres en México enfrentan grandes barreras al trabajo remunerado

Este capítulo examina las barreras a la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en México. A algunas les va peor que a otras al ingresar, permanecer y progresar en la fuerza laboral. Las madres y las jóvenes que no estudian o trabajan encaran barreras particularmente altas. El porcentaje de jóvenes mexicanas que no estudian ni trabajan (sin empleo, educación ni capacitación) es el segundo más alto en la OCDE, y las jóvenes tienen casi el cuádruple de probabilidades de no estudiar o trabajar que los jóvenes mexicanos. Un problema clave es que más de la mitad de las jóvenes son madres. La brecha entre el porcentaje de participación en la fuerza de trabajo de las madres y el de quienes no lo son es relativamente grande en México durante los principales años de la edad productiva: las madres de 25 a 54 años tienen alrededor de ocho puntos porcentuales menos de probabilidades de realizar un trabajo remunerado que las mujeres de edad comparable sin hijos a su cargo. Las barreras a la participación en el mercado laboral son especialmente grandes cuando niñas y niños son muy pequeños, ya que en México los apoyos públicos son relativamente endebles para la licencia por maternidad y en la educación y atención en la primera infancia (EAPI). Aunque los servicios de EAPI en México han aumentado muchísimo en las dos últimas décadas, en especial después de la introducción de la educación preescolar obligatoria para niños de tres a cinco años, la demanda todavía sobrepasa por mucho la oferta para lactantes y menores de dos años. Menos de 10% de niñas y niños de tres años tiene acceso a cuidados formales cuya calidad sigue preocupando. El capítulo 3 termina con una exhortación para mejores inversiones en apoyos sociales a las familias, evaluaciones rigurosas de las políticas sociales, incorporación de consideraciones de género en la planeación y evaluación, y mejores valoraciones de la manera en que las políticas, leyes e instituciones interactúan para afectar a mujeres y niñas.

3.1. Introducción

Aunque en años recientes ha aumentado la incorporación de las mexicanas al mercado laboral en porcentajes impresionantes, a las mujeres les sigue yendo peor que a los hombres en la mayoría de las medidas de participación en la fuerza de trabajo. Ciertos subgrupos de mujeres enfrentan en particular barreras abrumadoras para trabajar. Este capítulo se concentra en los obstáculos que encuentran las jóvenes que no tienen empleo, educación ni capacitación, y las madres que trabajan.

Las jóvenes mexicanas tienen más probabilidades que los hombres de no estudiar o trabajar, una condición que lesiona su situación económica actual y las perspectivas de trabajo futuro. Más de la mitad de las jóvenes que no estudian o trabajan son madres. La tasa relativamente alta de embarazo adolescente contribuye a este problema. Cuando las madres mexicanas de cualquier edad quieren participar en el trabajo remunerado, enfrentan barreras más grandes que las madres en la mayoría de los demás países de la OCDE, ya que los subsidios de licencia por maternidad y los apoyos a la educación y atención en la primera infancia (EAPI) son relativamente débiles. La ausencia de apoyos sociales, combinada con la desproporcionada responsabilidad endosada a las mujeres mexicanas en el trabajo no remunerado (capítulo 4), inhibe la entrada, permanencia, ingresos y evolución profesional de las mujeres en el mercado de trabajo.

Principales hallazgos

- En México hay casi cuatro veces más probabilidades de que las mujeres jóvenes no estudien o trabajen que los hombres de la misma edad: 35% de las mujeres de 15 a 29 años no estudian o trabajan, el segundo porcentaje más alto en la OCDE, después de Turquía. La brecha de género en los porcentajes de jóvenes que no estudian o trabajan en México es de 26 puntos porcentuales, también la segunda cifra más alta de la OCDE. La gran mayoría de las jóvenes que no estudian o trabajan están inactivas (32.4% de las mujeres jóvenes) más que desempleadas (2.6%).
- Hay una relación muy fuerte entre el estatus de jóvenes que no estudian o trabajan y la maternidad en México. La mayoría de las jóvenes que no estudian o trabajan son madres[1] cuya responsabilidad de brindar cuidados representa barreras adicionales para el ingreso al mercado laboral. Las madres constituyen 61.4% de las jóvenes que no estudian o trabajan y alrededor de la mitad de todas las que no estudian o trabajan en México.
- La Secretaría de Educación Pública (SEP) está asumiendo un sólido compromiso financiero para mantener a las y los alumnos en riesgo (incluidas las madres adolescentes) en la escuela de enseñanza media ofreciendo pequeñas becas con un componente de género. De 2013 a 2015, la SEP otorgó más de 700 000 becas orientadas a la retención escolar.
- Aunque México ha hecho grandes progresos al aumentar el acceso a la planeación familiar en décadas recientes, hay mucho margen para mejorar. Entre las mujeres de 15 a 49 años en México, solo la mitad dice usar algún método anticonceptivo. La tasa en México de falta de planificación familiar es más alta que la de otros países de la OCDE según datos disponibles, y la tasa de embarazos adolescentes es la más alta de la OCDE. El aborto está prohibido o muy restringido en gran parte del país.
- Madres de todas las edades enfrentan dificultades para combinar la crianza de hijos e hijas con la participación en la fuerza de trabajo. La brecha en las tasas de

participación en la fuerza laboral entre las mujeres que tienen o no hijos o hijas a su cargo es relativamente grande en México: las madres de 25 a 54 años tienen ocho puntos porcentuales menos de probabilidades de tener un trabajo remunerado que las mujeres de edad comparable sin hijos o hijas a su cargo. La brecha por maternidad de participación en la fuerza laboral es más grande que en la mayoría de los países de la OCDE, incluyendo a Chile (cuatro puntos porcentuales) y a Colombia (tres puntos porcentuales). En contraste, en México los padres con hijos a su cargo tienen más probabilidades de trabajar que los hombres sin hijos a su cargo.

- El pago por concepto de licencia por maternidad es insuficiente. México ofrece 12 semanas de licencia por maternidad remuneradas, muy por debajo de las mejores prácticas internacionales. La licencia por maternidad está restringida a las trabajadoras formales —es decir, menos de la mitad de las mujeres que trabajan— y, de ellas, solo a las que hayan cotizado a la seguridad social 30 semanas en el periodo de 12 meses previo a la licencia por maternidad. Si una empleada no alcanza el periodo de cotizaciones mínimo antes de que inicie la licencia por maternidad, el empleador está obligado a pagar el salario completo. Esto aumenta el riesgo de discriminación contra las mujeres en edad fértil al momento de la contratación, a pesar de la prohibición, en 2012, de las pruebas de embarazo al contratar. Los padres en el sector formal tienen derecho a cinco días de licencia pagada por paternidad.
- La participación en la educación y atención en la primera infancia (EAPI) en México aumentó mucho en la década pasada, especialmente después de la introducción de la asistencia obligatoria a preescolar. Los niños de tres a cinco años ahora están inscritos en esa etapa en tasas comparables al promedio de la OCDE. El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de SEDESOL ofrece un ejemplo útil de acceso a las guarderías que va en rápida expansión, a bajo costo, para niños y niñas muy pequeñas. No obstante este avance, la demanda de EAPI aun sobrepasa por mucho la oferta, especialmente para los menores de tres años, y la calidad del servicio sigue siendo una preocupación significativa.

Recuadro 3.1. **Recomendaciones de políticas clave para mejorar el estatus de jóvenes que no estudian o trabajan y madres en México**

Las siguientes recomendaciones en cuestión de política se basan en los principios contenidos en la Recomendación de la OCDE de Género sobre Empleo, Educación y Emprendimiento (*OECD Gender Recommendation on Employment, Education, and Entrepreneurship*) (OECD, 2013a) y en este capítulo se detallan:

- Dar a niños y niñas los mismos derechos y oportunidades para terminar la educación media superior y tomar decisiones en materia de educación. Aumentar la toma de conciencia sobre las actitudes estereotipadas de género en torno al rendimiento académico, así como a las probables consecuencias de las opciones educativas en las oportunidades de empleo.
- Incorporar consideraciones de género en las políticas para ayudar a las jóvenes que no estudian o trabajan, ya que la mayoría son mujeres. Ayudar a las jóvenes para que terminen sus estudios garantizando apoyos suficientes durante la secundaria hasta la educación superior, incluido el acceso a anticonceptivos modernos; dar prioridad a la prestación de servicios de guardería asequibles y de buena calidad en

Recuadro 3.1. **Recomendaciones de políticas clave para mejorar el estatus de jóvenes que no estudian o trabajan y madres en México** (*cont.*)

apoyo a los padres y madres jóvenes, y continuar proporcionando incentivos financieros por asistir a la escuela, entre otras medidas.

- Ampliar cuando menos a 14 semanas pagadas la licencia por maternidad con protección del empleo para las madres trabajadoras. Mejorar el acceso y reducir el riesgo de discriminación del empleador contra las mujeres en edad fértil, disminuir el periodo requerido de cotizaciones a la seguridad social para tener derecho a la licencia por maternidad, de modo que las mujeres puedan cumplir con los requisitos para recibir financiamiento pagado con recursos públicos (y no con recursos de la empleada) antes de dar a luz. La reducción del periodo de cotizaciones podría sufragarse mediante una reducción en la tasa de sustitución de salarios para las que tienen los ingresos más altos. Dichos cambios deberán ir acompañados de estrategias más amplias para incrementar la formalización (capítulo 4), con objeto de que más trabajadoras tengan acceso a la licencia por maternidad.
- Ampliar y pagar con recursos públicos la licencia por paternidad (cinco días en la actualidad) e incentivar a los padres para que tomen la licencia para la cual son elegibles.
- Garantizar que las madres recientes tengan apoyos suficientes cuando regresan al trabajo, incluyendo su derecho legal a los permisos de lactancia en apoyo a la lactancia materna.
- Garantizar que los padres de lactantes e infantes pequeños puedan acceder a educación y atención en la primera infancia (EAPI) de buena calidad. México deberá invertir en espacios crecientes en preescolar y aumentar la duración de la jornada escolar, ya que la mayoría de los programas ocupan solo medio día. Para los lactantes y menores de tres años, la oferta de guarderías debe aumentar, y es preciso mejorar la calidad del servicio.
- Las instituciones y las políticas sociales bien concebidas ayudan a asegurar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Es importante evaluar rigurosamente las políticas educativas, sociales y de empleo; garantizar que las consideraciones de género estén incluidas en la planeación y evaluación; analizar los factores externos positivos y negativos, y evaluar cómo interactúan las políticas, leyes e instituciones que afectan a mujeres y niñas.

3.2. Es cuatro veces más probable que las mujeres jóvenes no estudien o trabajen que los jóvenes

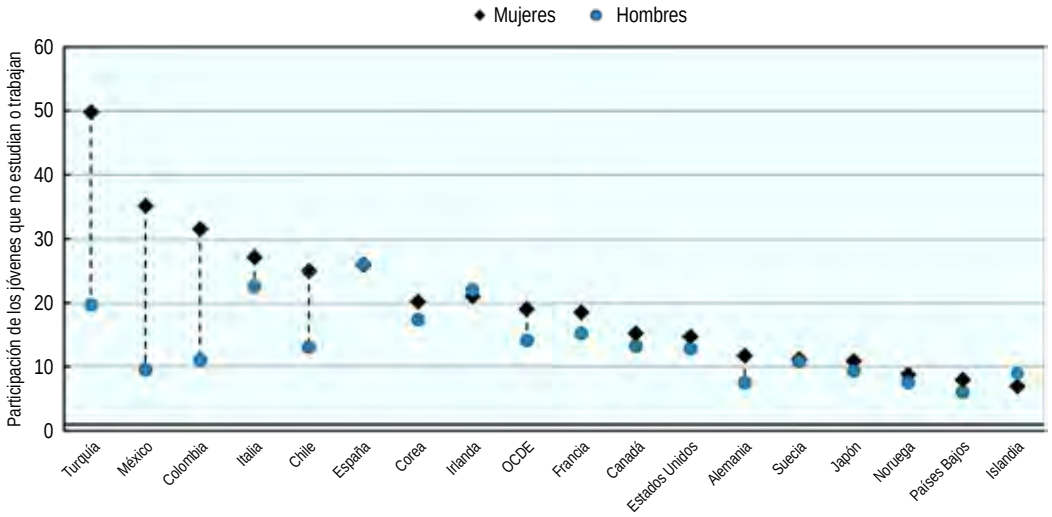
Aunque en la escuela las niñas rinden tanto como los niños (capítulo 2), a muchas mujeres jóvenes en México no les va bien económica ni educativamente después de dejar la escuela, ya sea como egresadas o desertoras. Un número alarmante de mujeres jóvenes en México no tiene educación ni empleo ni capacitación.

En México, es cuatro veces más probable que las mujeres jóvenes no estudien o trabajen[2] que los hombres. El 35% de las mexicanas entre 15 y 29 años no estudian o trabajan, y es la segunda tasa más alta en la OCDE después de Turquía. La brecha de género para los que no estudian o trabajan en México es de 26 puntos porcentuales, de nuevo la segunda tasa más alta en la OCDE. Entre las jóvenes que no estudian o trabajan, la mayoría

están inactivas (32.4% de todas las jóvenes) más que desempleadas (2.6%). En contraste, la tasa de jóvenes que no estudian o trabajan de mexicanos jóvenes es de alrededor de 10% —cuatro puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE de 14%— y se divide en partes iguales entre los inactivos y los desempleados (estimaciones de la OCDE con base en la ENIGH, 2014).

Gráfica 3.1. **Las mujeres jóvenes tienen más probabilidades que los hombres de no estudiar o trabajar en México**

Tasas de hombres y mujeres de 15 a 29 años que no estudian o trabajan, países de la OCDE seleccionados, año de la encuesta más reciente



Nota: El de la OCDE es el promedio no ponderado de los 34 países miembros de la organización.

Fuente: Cálculos de la OCDE conforme a CASEN (2013) de Chile, ENCV (2015) de Colombia, y ENIGH (2014) de México. Las estimaciones promedio de la OCDE y de otros países de la OCDE están tomadas de OECD (2016a).

Las y los jóvenes que no estudian o trabajan enfrentan grandes retos. Muchos viven en la pobreza debido a ingresos insuficientes, y no ir a la escuela ni trabajar suele reforzar la desigualdad intergeneracional, en parte porque es más común entre los grupos más vulnerables de la sociedad. Muchos jóvenes que no estudian o trabajan enfrentan "efectos que dejan marca" a la larga (OECD, 2016a). Es decir, las y los trabajadores que de adultos jóvenes estuvieron desempleados tienen más probabilidades de verse afectados posteriormente en su carrera (Doiron y Gørgens, 2008; Schmillen y Umkehrer, 2013; Möller y Umkehrer, 2014) o de que sus ingresos sean más bajos, aun después de tomar en cuenta características como sexo, estatus familiar y nivel educativo (Gregg y Tominey, 2005; Mroz y Savage, 2006). Los altos costos del desempleo y la inactividad de la juventud se acumulan con el tiempo y superan las consecuencias inmediatas de los ingresos perdidos y la disminución del bienestar. De hecho, los 10 primeros años de la vida de un trabajador o trabajadora se consideran especialmente críticos para las perspectivas profesionales a largo plazo (OECD, 2015a). Los periodos sin estudiar o trabajar pueden afectar también la brecha de género en las pensiones por edad avanzada o vejez (capítulo 4, recuadro 4.3).

En el ámbito social, la gran cantidad de jóvenes que no estudian o trabajan puede contribuir al aumento de los delitos, adicciones, conductas negativas, desintegración social y disminución en la productividad laboral, impulsor determinante del crecimiento económico (De Hoyos *et al.*, 2015). En México, un elevado número de varones jóvenes que no estudian o trabajan se ha relacionado con el crimen y la desintegración social en estados donde la violencia ya es un grave problema. La proporción creciente de varones jóvenes que no estudian o trabajan, la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes y el aumento del mercado ilegal coinciden con la demanda criminal de mano de obra juvenil (De Hoyos *et al.*, 2015).

Más de la mitad de las jóvenes que no estudian o trabajan de México son madres

La brecha de género entre los jóvenes que no estudian o trabajan es grande, tanto en cuestión de tasas como de conducta. Las jóvenes que no estudian o trabajan dedican mucho tiempo a los quehaceres domésticos, a proporcionar cuidados sin remuneración, y la maternidad es una barrera común para su ingreso (o reingreso) a la educación o el trabajo remunerado.

En México hay una fuerte relación entre no estudiar o trabajar y la maternidad. La mayoría de las jóvenes que no estudian o trabajan son madres.[3] Las madres representan 61.4% de las jóvenes que no estudian o trabajan y alrededor de la mitad de todos los jóvenes que no estudian o trabajan en México (estimaciones de la OCDE según la ENIGH 2014). Las madres son la tercera parte de los jóvenes que no estudian o trabajan de 15 a 19 años, 62.6% de los de 20 a 24 años, y 82.1% de los de 25 a 29 años.

La mayor parte de las jóvenes que no estudian o trabajan que son madres están en el grupo de más de 20 años, pero los cálculos hechos por la OCDE de las tasas de jóvenes que no estudian o trabajan entre las madres revelan que las más jóvenes tienen mayores probabilidades de abandonar la escuela o el mercado laboral si tienen hijos a su cargo: 62.3% de todas las madres que tienen de 15 a 19 años son jóvenes que no estudian o trabajan en comparación con el 54.35% de todas las madres de 25 a 29 años.

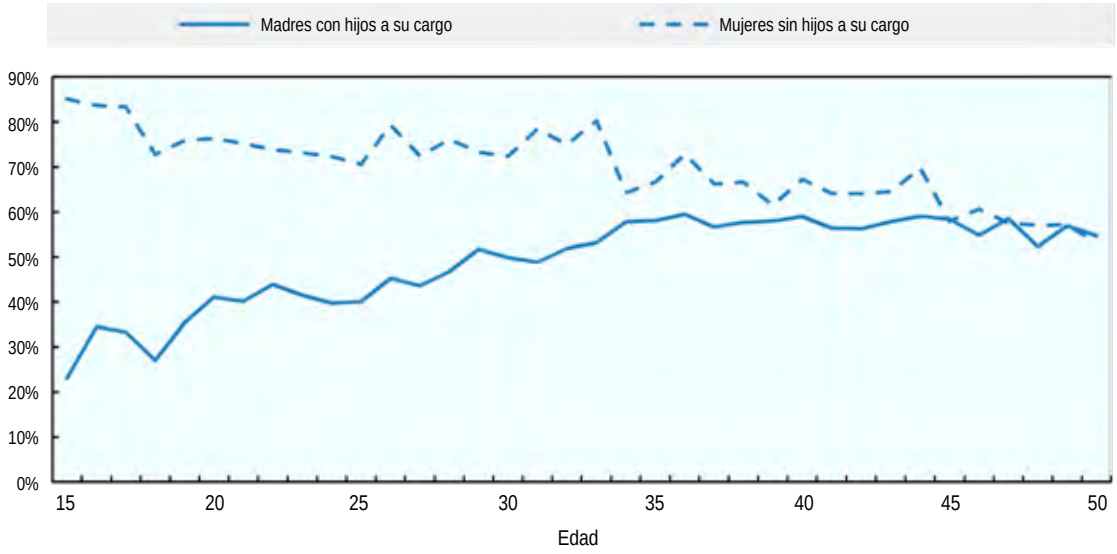
Entre las mujeres de 15 a 29 años que abandonaron la educación media, casi 8% mencionó el embarazo o el nacimiento de un hijo como el motivo principal para dejar la escuela, y casi 11% dijo que lo era el matrimonio o el inicio de una unión (cálculos de la OCDE conforme a la ENADID, INEGI, 2014). (La razón más común para desertar fue la falta de dinero o recursos para permanecer en la escuela, con 30.4%.)

Incluir a las madres como jóvenes que no estudian o trabajan es un tanto controvertido en México. Algunos críticos sostienen que incluir a las madres y a los cuidadores no remunerados como jóvenes que no estudian o trabajan implica que optar por brindar cuidados sin paga es menos valioso que participar en el mercado laboral (véase, por ejemplo, Prieto y Parra, 2013). Si bien prescindir de la educación o del trabajo remunerado para quedarse en casa a cuidar a un infante debería ser una decisión personal de las mujeres, es imperativo debatir si verdaderamente es siempre una elección. La libertad de decidir las actividades propias después de convertirse en madre puede ser muy limitada. Por ejemplo, es posible que las madres tengan que quedarse en casa cuando no tienen perspectivas viables de un trabajo remunerado (sea por una capacitación insuficiente o por falta de oportunidades de trabajo adecuadas); o cuando las guarderías para niñas y niños pequeños no son accesibles y de buena calidad; o cuando la pareja, la familia o la sociedad restringen las decisiones de las mujeres.

Dejar la escuela o el mercado de trabajo en pro del cuidado de hijas e hijos puede tener efectos a largo plazo. Las decisiones tomadas en torno al parto acerca de quién proveerá

Gráfica 3.2. **Es mucho menos viable que las madres jóvenes trabajen o asistan a la escuela que las otras mujeres**

Proporción de la población femenina con empleo, educación o capacitación, por edad y estatus de maternidad, México, 2014



Nota: El desglose de las mujeres con y sin hijos a su cargo, por edad, se presenta en la gráfica 3.A1.1 del anexo. Por madres se entiende que, por lo menos, tienen un hijo a su cargo de 14 años o menos.

Fuente: Cálculos de la OCDE (OECD, 2016a) con base en la ENIGH 2014.

cuidados y quién participará en el trabajo remunerado tienen consecuencias sobre la futura desigualdad de ingresos familiares y la negociación relativa en el hogar (OECD, 2016b). La estrecha correlación entre no estudiar ni trabajar y la maternidad juvenil es particularmente problemática debido a la prevalencia del embarazo adolescente en México.

3.3. La tasa de embarazo adolescente en México es alta, señal de riesgos de pobreza futura

México tiene la tasa más alta de fecundidad adolescente entre los países miembros de la OCDE, con un índice de 73.6 nacimientos por 1 000 mujeres entre 15 y 19 años (gráfica 3.3). Esta tasa ha bajado apenas siete puntos porcentuales desde 1970; el cambio más lento en la tasa de fecundidad para cualquier grupo de edad en México.

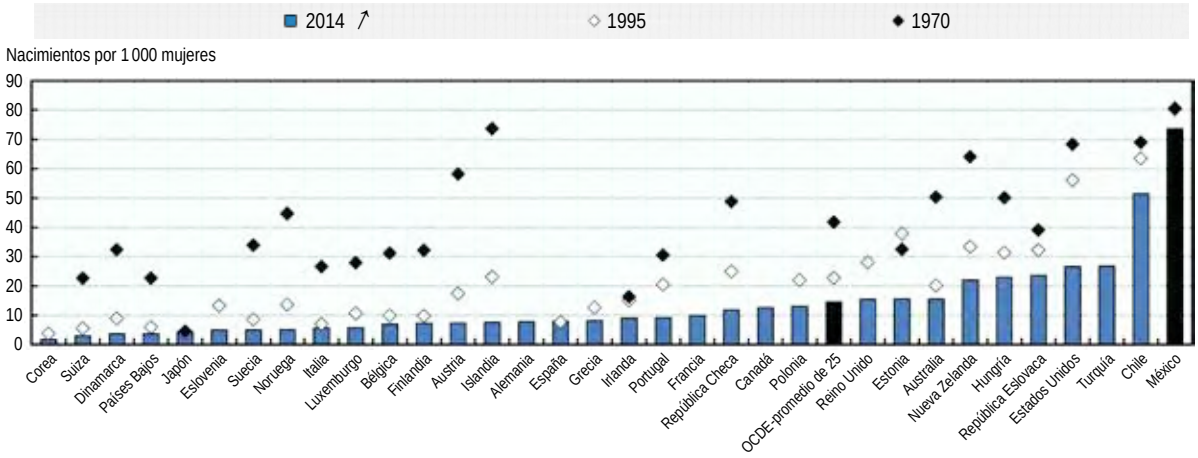
En 2013, casi medio millón de mujeres y niñas menores de 20 años se convirtieron en madres, el equivalente a casi uno de cada cinco nacimientos en México. Esta estimación incluye a 11 000 niñas de entre 10 y 14 años de edad (INMUJERES, 2015). Casi la mitad (48.4%) de quienes tenían entre 15 y 19 años y se embarazaron en 2014 no querían que ocurriera en ese momento (INEGI, ENADID, 2014). Las adolescentes con estatus socioeconómico más bajo y origen indígena tienen más probabilidades de convertirse en madres adolescentes que aquellas con mayor instrucción, más recursos y no indígenas (Ward *et al.*, 2015).

En el mundo, el embarazo temprano y no deseado tiene muchos efectos negativos en la salud, educación, empleo y movilidad socioeconómica futura. Las probabilidades de que las adolescentes embarazadas tengan bebés prematuros o de bajo peso al nacer son altas, así como las tasas de mortalidad neonatal (WHO, 2015). El embarazo temprano también

tiene efectos económicos, ya que es frecuente que las adolescentes que se embarazan abandonen la escuela y no regresen. La responsabilidad del cuidado infantil les dificulta terminar los estudios o tener empleos regulares, y a menudo comienzan su carrera con desventajas en un trabajo irregular, mal pagado o informal. Cuando estas madres jóvenes encuentran trabajo remunerado, con frecuencia su madre o su abuela dejan su propio empleo para encargarse del cuidado infantil.

Gráfica 3.3. **La tasa de fecundidad adolescente es la más alta en la OCDE**

Nacimientos por 1 000 mujeres, 1970, 1995 y 2014, de 15 a 19 años



Nota: Los datos para Colombia y Sudáfrica se refieren a 2007; para China, India e Indonesia a 2009; para Canadá, México, Brasil y Perú a 2011; para Australia y Chile a 2012, y para Israel, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Federación de Rusia y Costa Rica a 2013. Los datos para Brasil, Colombia, China, India, Indonesia, Perú y Sudáfrica son estimaciones o se basan en encuestas más que en datos registrados. Para más detalles, véase la página de UNDESA: http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/fertility/.

Fuente: *Eurostat Demographic Statistics for European countries, United Nations 2015 Update for the Millennium Development Goals Database: Adolescent Birth Rate for Brazil, Colombia, China, India, Indonesia, Peru and South Africa and United Nations World Fertility Data 2015 for adolescent birth rates in all other countries.*

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423138

3.4. La planificación familiar en México

La autonomía reproductiva es parte importante de la salud e independencia de las mujeres desde el punto de vista social, político y económico. La capacidad de las mujeres para controlar si se embarazan y cuándo depende de las posibilidades de acceder a métodos de regulación de la fertilidad. El acceso a los anticonceptivos ayuda a proteger a las mujeres de embarazos no deseados, reduce el riesgo de muertes y discapacidades relacionadas con el aborto y permite espaciar mejor los nacimientos, lo que beneficia la salud de madres, hijas e hijos (OECD, 2014a; WHO, 2015). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU apuntan al acceso universal a los servicios de salud reproductiva y sexual y a los derechos reproductivos, incluyendo planificación familiar, información y educación, y la introducción de la salud reproductiva en las estrategias y programas nacionales para el año 2030 (United Nations, 2015).

México ha hecho grandes avances para garantizar la salud reproductiva de las mujeres al incrementar el acceso a la planificación familiar desde mediados de la década de 1970,

cuando las políticas de desarrollo pronatalista empezaron a decaer y el país comenzó a crear estrategias nacionales de planificación familiar (Ward *et al.*, 2015). Como parte del Seguro Popular, programa de seguro médico público de México, la adquisición centralizada de anticonceptivos ha ayudado a garantizar su disponibilidad y calidad en diferentes estados de México en años recientes. Las tasas de prevalencia de los anticonceptivos para mujeres casadas o que tienen pareja aumentaron en 20 puntos porcentuales de 1987 (52.7%) a 2009 (72.5%) (Ward *et al.*, 2015).

A pesar de estos incrementos, hay margen para mejorar. El uso de anticonceptivos para prevenir el embarazo en el total de la población femenina es bajo. El acceso al aborto está prohibido o muy restringido en los estados, y los derechos legales más amplios se limitan a la Ciudad de México (Guttmacher Institute, 2015; Grupo de Información en Reproducción Elegida, 2015).

Entre las mujeres que sufren violencia, particularmente de la pareja íntima y violencia sexual, también hay más probabilidades de que ocurran embarazos no deseados (Bott *et al.*, 2012). En 2010, 10.9% de las mexicanas, en promedio, pidió permiso a su pareja antes de usar anticonceptivos; el porcentaje subió a 14% entre las mujeres de escasos recursos (Conapred, 2010).

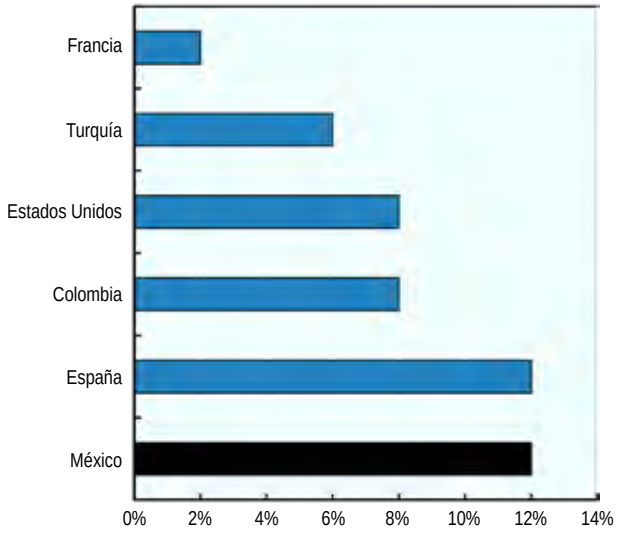
Entre las mujeres de 15 a 49 años en México, 51.6% informó que en la actualidad usa algún tipo de método anticonceptivo; 15.3% reportó haber sido usuaria de anticonceptivos, y 33.1% que nunca los utiliza (INEGI, ENADID, 2014). La comparación es negativa respecto al promedio de América Latina y el Caribe, donde 67% de las mujeres de 15 a 49 años informa usar anticonceptivos modernos (WHO, 2015). Del 51.6% de las mexicanas que usan anticonceptivos, casi la mitad se protege de embarazos no deseados mediante la ligadura de trompas, procedimiento de esterilización quirúrgica considerado casi permanente. La esterilización femenina fue el método más usado para prevenir embarazos en América Latina en 2012 (Darroch y Singh, 2013), pero los datos indican que la tasa de esterilización femenina para México es relativamente alta en la comparación internacional (United Nations, 2015).

Poco más de la mitad (54.5%) de las y los adolescentes de 15 a 19 años en México informa haber usado protección durante su primera relación sexual, lo que es un avance significativo respecto a las cohortes de más edad (INEGI, ENADID, 2014). No obstante, diversos indicadores sugieren que aún no está cubierta la necesidad de planificación familiar. En 2014, 63.6% de las embarazadas en México deseaban embarazarse; el otro 36.4% quería esperar o no deseaba embarazarse (INEGI, ENADID, 2014). La proporción de mujeres que informa que no quiere tener más hijos, aunque no usa anticonceptivos, es otro indicador (gráfica 3.4). Aunque la proporción de mexicanas casadas, o con pareja, con necesidades no cubiertas de planificación familiar es relativamente baja (12%) en la comparación global, es más alta que las tasas en muchos países de la OCDE de los que hay datos disponibles.

Entre los 3.29 millones de mujeres (de 15 a 49 años) que en 2014 informaron tener más hijos de los deseados, 33.5% dijo que la razón fue que no usaron anticonceptivos. La máxima proporción de embarazos no deseados por no usar anticonceptivos se dio entre las adolescentes: casi 55% de aquellas entre 15 y 19 años tenía cuando menos un hijo más de lo esperado por no usar un método anticonceptivo. Curiosamente, esta cohorte más joven es la que probablemente esté más enterada de los métodos anticonceptivos: solo 3.3% de los embarazos no deseados en este grupo de edad fue resultado del desconocimiento de los métodos anticonceptivos, proporción muy inferior respecto a las cohortes de más edad (INEGI, ENADID, 2014).

Gráfica 3.4. **Necesidad no cubierta de planificación familiar entre mujeres casadas o con pareja**

Porcentaje de mujeres casadas de 15 a 49 años que no quiere tener hijos en los dos próximos años, aunque no usan anticonceptivos, países de la OCDE seleccionados



Fuente: *OECD Social Institutions and Gender Index (2016)*, http://www.genderindex.org/.

El acceso a los métodos de planificación familiar varía según la región. Los estados más pobres, como Chiapas, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato y Guerrero, tienen tasas más bajas de cobertura de anticonceptivos. El uso de anticonceptivos modernos es menos común entre poblaciones indígenas y adolescentes (*ibid.*; Ward *et al.*, 2015), con lo cual aumentan en las familias los riesgos de embarazos no deseados, pobreza intergeneracional e inmovilidad social.

El problema del embarazo adolescente atrae considerable atención pública en México. Para atender esta clase de embarazos, la Presidencia de México lanzó en 2015 la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), cuyo objetivo a largo plazo es reducir a la mitad la tasa actual de embarazos en mujeres de 15 a 19 años y erradicarlos en niñas de 10 a 14 años para 2030. La estrategia, que opera el gobierno e incorpora aliados de la sociedad civil, incluye un conjunto de actividades, políticas y campañas públicas para garantizar que las adolescentes terminen la educación obligatoria, encuentren oportunidades en el mercado laboral, tengan acceso a mejor información[4] relacionada con la prevención de embarazos y tomen decisiones informadas y autónomas. La ENAPEA requiere una nueva legislación que aborde la violencia contra las mujeres y la agresión sexual, prevea un mejor acceso a los servicios de salud sexual y los métodos anticonceptivos, y proporcione apoyo para la investigación a fin de desarrollar mejores prácticas sociales y culturales.

Estados Unidos también tiene altas tasas de embarazo adolescente según los estándares de la OCDE, aunque son más bajas que las de México. Una estrategia que ha funcionado bien en el estado de Colorado es colocar anticonceptivos reversibles de acción prolongada (LARC, por sus siglas en inglés), de manera gratuita, a disposición de mujeres y adolescentes que los quieran. Generalmente, los LARC vienen en forma de implantes

hormonales o dispositivos intrauterinos. De 2009 a 2013, después de la introducción de los LARC gratuitos, la tasa de hijos de adolescentes en Colorado bajó 40% y el porcentaje de abortos descendió 42% entre las chicas de 15 a 19 años. Colorado experimentó la disminución más rápida de embarazo adolescente del país en ese periodo, y ahorró un estimado de entre 49 y 111 millones de dólares estadunidenses en gastos públicos de parto relacionados con la salud, previa comprobación de recursos (Colorado Department of Public Health and Environment, 2015).

3.5. Las políticas de educación y empleo pueden mejorar las posibilidades de niñas y mujeres jóvenes

Las políticas de educación y empleo son importantes para apoyar a niñas y mujeres jóvenes en la escuela y prepararlas para el mercado laboral. Asegurar que niñas y niños tengan acceso suficiente a una educación de buena calidad es la piedra angular para promover el crecimiento económico y cerrar las brechas de género. En los últimos años se han hecho enormes esfuerzos para mejorar la cobertura, calidad y equidad de la educación. México aumentó el número de años de educación obligatoria al incluir la educación prescolar y la media superior, lo que ha provocado un gran aumento en la matrícula de ambos niveles escolares. Sin embargo, subsiste el reto de lograr mayores porcentajes de egresos en educación media y superior (capítulo 2).

Basadas en la Recomendación del Consejo de la OCDE de Género sobre Empleo, Educación y Emprendimiento (OECD, 2013a), las políticas para mejorar los resultados de niñas y mujeres jóvenes que no estudian o trabajan deberán centrarse en los siguientes objetivos principales:

- ***Garantizar que niños y niñas tengan igual acceso a una educación de buena calidad.*** Desarrollada al amparo del Pacto por México, la reforma educativa de 2012-2013 se está implementando para fortalecer la calidad de la educación. La nueva Ley de Servicio Profesional Docente sienta las bases para la profesionalización de maestros y personal administrativo al establecer las condiciones para su selección, evaluación, capacitación e incentivos a lo largo de su carrera. Por primera vez se realizan concursos nacionales para optar por puestos en secundaria básica y superior, y se presentan exámenes para obtener ascensos en cargos directivos en centros de enseñanza media superior. Más aún, los resultados serán vigilados a través de un organismo de evaluación nacional autónomo (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación). Esto deberá ayudar a mejorar la calidad de la educación para el alumnado, aunque es demasiado pronto para evaluar completamente las repercusiones de estas reformas.
- ***Dar a niños y niñas los mismos derechos y oportunidades para terminar los estudios y tomar decisiones informadas en cuestiones educativas.*** Mejorar los porcentajes de graduación de mujeres y hombres en la educación media y superior sigue siendo un reto en México. Muchos estudiantes abandonan la escuela con un nivel insuficiente (capítulo 2), aun cuando deben luchar por ganar un buen lugar en el mercado laboral sin un suficiente capital humano ni habilidades para el trabajo (OECD, 2015b).

  Como parte de la estrategia para hacer universal la escuela secundaria para 2022, la SEP ha implementado programas prometedores:

  1. La SEP ha mostrado un compromiso financiero apropiado para que más alumnos terminen la educación media superior al otorgar más de 700 000 becas[5] entre 2013 y 2015 a los estudiantes que consideran en riesgo de desertar. Para poner

esto en perspectiva, en 2015 había en México aproximadamente 4.73 millones de adolescentes de ambos sexos entre 15 y 17 años en la escuela (INEGI, Encuesta Intercensal, 2015). La finalidad de estas becas es cubrir los costos asociados a la asistencia a la escuela —como transporte, artículos escolares y alimentos— y vienen en forma de tarjetas bancarias.

La beca para prevenir la deserción tiene un componente de género explícito, en tanto las niñas reciben más dinero que los niños. Ellas reciben 725 pesos (en comparación con los 650 de los niños) en el primer semestre, y los valores de las becas aumentan cada año para ambos sexos, aunque en todas las etapas las chicas reciben 75 pesos más cada semestre. En un programa de becas más reducido y más específico, orientado a minimizar los costos del transporte entre el hogar y el plantel, se da prioridad a los padres o madres jóvenes (para promover la responsabilidad compartida entre los padres), las mujeres embarazadas y las y los estudiantes considerados marginados por su herencia indígena, recursos o residencia rural.

Puesto que los motivos económicos son mencionados como la principal razón para abandonar la escuela en México (junto con factores como la relación con la escuela y el pobre rendimiento académico), las becas y las transferencias monetarias condicionadas son una buena herramienta para mantener a las y los adolescentes en la escuela y reducir la probabilidad de convertirse en jóvenes que no estudian o trabajan. Por ejemplo, en México se observó que haber recibido una beca de transferencia monetaria condicionada (TMC) en la educación secundaria tuvo un efecto positivo en la permanencia en la escuela (Bentauouet y Székely, 2014).

2. El Movimiento contra el Abandono Escolar es un programa de divulgación de información, planeación participativa y extensión comunitaria. Las actividades incluyen la distribución física de manuales (a partir del año escolar 2013-2014), la dotación permanente de copias en línea y talleres anuales en las escuelas (a partir de 2013) para evitar la deserción. Este programa incluye la participación integrada de las autoridades de educación, federales y estatales, directores de escuela, maestros, padres y alumnos para lograr porcentajes más altos de acceso, retención y conclusión de la educación media superior.
3. El programa Construye T trata de animar a las y los alumnos a que permanezcan en la educación media y de reducir los riesgos de exclusión social al brindar capacitación a las y los maestros, apoyo al estudiantado para preparar un diagnóstico de fortalezas y debilidades, y un proyecto escolar para responder a sus retos y brindar orientación. El objetivo es desarrollar mejor las habilidades socioemocionales en las escuelas de enseñanza media superior, centrándose en la capacidad de las y los alumnos para identificar, entender y manejar las emociones. Hay más de dos millones de estudiantes inscritos en este programa y la mitad son mujeres que tienen entre 15 y 19 años.

- ***Eliminar la discriminación y los estereotipos de género a través del contenido didáctico.*** Los sistemas educativos deben adaptar los programas de educación escolar y preescolar, la enseñanza y prácticas escolares, con objeto de eliminar los estereotipos de género y la discriminación. Los estereotipos se aprenden y pueden modificarse. Al iniciar la escuela tempranamente, es importante que los libros de texto y otros materiales educativos no presenten expectativas estereotipadas del comportamiento de mujeres

y hombres. Muchos países de la OCDE, entre ellos Alemania, Islandia e Irlanda, han puesto en marcha directrices oficiales para la elaboración de materiales educativos que garanticen el fomento de la diversidad de género. Los maestros también deberán recibir capacitación para reconocer los estereotipos de género.

- En México, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 aborda explícitamente los estereotipos de género. Toma la buena medida de pedir la eliminación del contenido y las imágenes sexistas o misóginas en los libros de texto, así como la inclusión de perspectiva de igualdad de género en el plan de estudios y mensajes contra la discriminación en los materiales de los cursos.
- Procurar que el estudio de temas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), financieros y de emprendimiento, así como de educación, artes y humanidades, sean igualmente incluyentes y atractivos para niños y niñas, y promover el desarrollo de sólidos hábitos de lectura entre los alumnos de ambos sexos. A corto plazo, lograr que más alumnos y alumnas estudien matemáticas y ciencias podría implicar que resulten más interesantes y se apliquen a problemas del mundo real, identificar y eliminar los estereotipos de género en los materiales de los cursos, promover los modelos femeninos dignos de imitar y usar materiales didácticos que atraigan a las niñas. A plazo más largo, la reducción de la brecha de género en el rendimiento en matemáticas requerirá la labor combinada de padres, madres, maestras, maestros y sociedad para modificar las expectativas de lo que niños y niñas pueden (y deben) lograr.
- Crear conciencia sobre las actitudes estereotipadas de género respecto al desempeño académico y las probables consecuencias de las opciones educativas para las oportunidades de empleo. La Recomendación de la OCDE sobre la igualdad de género (OECD, 2013a) exhorta a crear conciencia entre niñas, niños, padres, madres, maestros, maestras y empleadores sobre las actitudes estereotipadas de género hacia el desempeño académico, así como sobre las probables consecuencias de las opciones educativas para las oportunidades de empleo, el progreso profesional y los ingresos. Los gobiernos deberán animar a las mujeres que terminaron su preparación en CTIM a seguir profesiones en esos terrenos. El sistema educativo deberá garantizar que las y los estudiantes conozcan las oportunidades que hay en el mercado laboral y los campos de estudio más prometedores en función de empleabilidad y pago. El asesoramiento sobre carreras, programas de orientación vocacional, pasantías y aprendizaje profesional pueden ayudar en este sentido.

  Al recurrir a las experiencias en el sector privado, los países de la OCDE han probado diversas estrategias para crear conciencia sobre las posibilidades de las carreras de CTIM. Países como Bélgica (la comunidad flamenca), Alemania, Luxemburgo, Austria y Polonia organizan días de “chicas” en los centros de trabajo, durante los cuales las empresas y las instituciones de investigación las invitan a visitarlas a fin de presentarles empleos y carreras técnicas no tradicionales, aunque estos proyectos a menudo son en pequeña escala. En Alemania, la iniciativa Go MINT! (MINT es el acrónimo de CTIM en alemán) fue lanzada en 2008 para aumentar el interés de las y los jóvenes en los cursos de licenciaturas científicas y técnicas y atraer a las graduadas universitarias a carreras de negocios. La iniciativa Go MINT! conjunta política, negocios, ciencia y medios de comunicación: 180 asociados respaldan el programa con una amplia gama de actividades e iniciativas para aconsejar a las mujeres jóvenes sobre sus estudios y la profesión.

A las mujeres se les debe ofrecer acceso justo a las oportunidades de desarrollo profesional, capacitación y mentores, y las empresas deberán brindar capacitación para acabar con los sesgos de género implícitos. En la Ciudad de México, el Proyecto de Autonomía Económica local busca modificar los estereotipos de género sobre los empleos al capacitar a mujeres desfavorecidas (de todas las edades) para el desarrollo de habilidades en ocupaciones no tradicionales (*OECD Questionnaire on Gender Equality in Mexican States, QGEMS, 2016*). Para ayudar a las mujeres a desarrollar sus empresas, el programa también asesora sobre financiamiento. De 2008 a 2014, INMUJERES de la Ciudad de México capacitó a más de 3 500 mujeres en plomería, electricidad, soldadura, reparación de teléfonos celulares, pintura de carrocería, reparación de aparatos, herrería artesanal y computación.

- ***Incorporar consideraciones de género en las políticas para ayudar a las jóvenes que no estudian o trabajan.*** La crisis de jóvenes que no estudian o trabajan afecta desproporcionadamente a las mujeres y es preciso diseñar políticas en consecuencia. México debería ayudar a la transición de las jóvenes que no estudian o trabajan en la educación superior y el empleo, garantizando suficientes apoyos en la educación media, incluida una preparación satisfactoria para estudios posteriores y la adecuación de habilidades para las carreras.

  Un ejemplo en México es el programa Capacita-T de la SEP, orientado a las y los jóvenes de 15 a 29 años. Ofrece diversas capacitaciones para ayudarlos a ingresar al mercado laboral, convertirse en emprendedores y emprendedoras o regresar a la escuela. Más de 85 000 jóvenes se inscribieron en el programa en 2016 y, de ellos, 60% son mujeres. La mayoría de las inscritas tienen entre 20 y 24 años y se graduaron en educación media. Muchas eligen la capacitación profesional en estilismo y bienestar personal, una actividad comparable con cosmetología.

  Para las adolescentes en riesgo de convertirse en madres, los programas escolares para prevenir el embarazo adolescente y los programas para mantener a las madres adolescentes en la escuela, como las becas de la SEP para alumnas de segunda enseñanza, son buenas medidas. Estos esfuerzos deberán ampliarse. México debe apoyar más a madres y padres jóvenes (y, en realidad, de todas las edades) con opciones de guarderías asequibles y de calidad (sección 3.7).

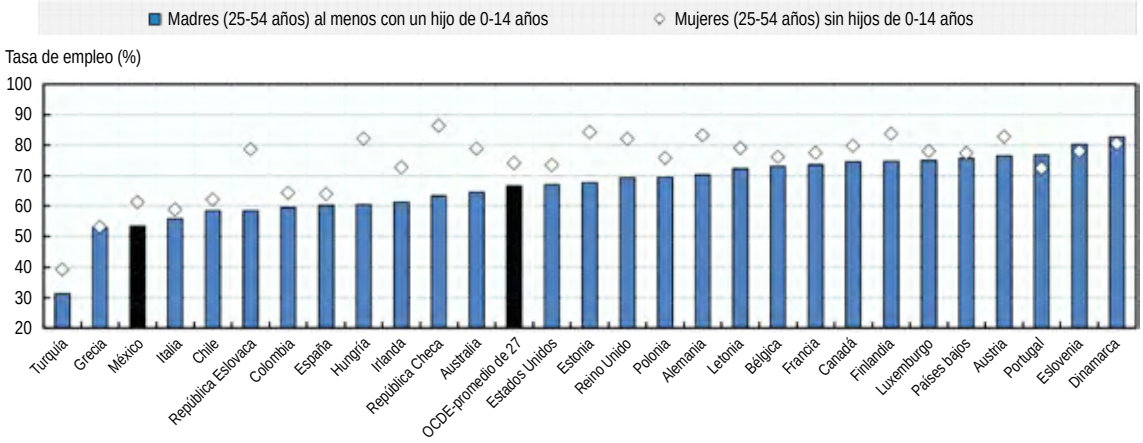
3.6. La maternidad presenta retos para las trabajadoras

La maternidad es un problema importante para el empoderamiento económico en México. Es probable que en los años venideros llegue a ser un reto todavía mayor, ya que el número de mujeres cabeza de familia va en aumento y la tasa de embarazo adolescente es alta. Las mujeres que son madres con infantes a su cargo (0-14 años) tienen menos probabilidades de estar en el mercado laboral que aquellas que no los tienen. Las pruebas descriptivas revelan que para las madres de 25 a 54 años (cuando menos con un infante a su cargo) hay alrededor de ocho puntos porcentuales menos de probabilidades de tener trabajo remunerado que las mujeres en edades comparables sin hijos a su cargo. La brecha de empleo por maternidad observada en México es más grande que en muchos países de la OCDE, y mayor que la brecha de Chile (cuatro puntos porcentuales) y Colombia (alrededor de tres puntos porcentuales) (OECD, 2016c).

El empoderamiento económico de las madres es de particular importancia debido al aumento de mujeres que son cabeza de familia en México. El porcentaje de familias encabezadas por una mujer es de 29%, proporción que sube constantemente respecto al

Gráfica 3.5. **Es menos probable que las madres tengan trabajo remunerado que las mujeres sin hijos a su cargo en la mayoría de los países**

Tasas de empleo (%) para mujeres (de 25 a 54 años) con al menos un hijo de 0 a 14 años, y mujeres (de 25 a 54 años) sin hijos de 0 a 14 años, países seleccionados, año más reciente



Nota: Los datos para Dinamarca y Finlandia se refieren a 2012; para Chile, Alemania y Turquía, a 2013; para Colombia se refieren a 2015, y para todos los demás países, a 2014. Los datos para Canadá se refieren a mujeres que tienen, o no, cuando menos un hijo o hija de 0-15 años, y para Estados Unidos a mujeres que tienen, o no, cuando menos un hijo o hija de 0-17 años.

Fuente: *OECD Family Database* (2015) y cálculos de la OCDE con base en CASEN (2013) para Chile, ENCV (2015) para Colombia, y ENIGH (2014) para México.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423152

13.5% de 1976 (INEGI, 2015). Al evitar que estas mujeres participen en el mercado laboral, se corre el riesgo de marginar a casi una tercera parte de las familias mexicanas.

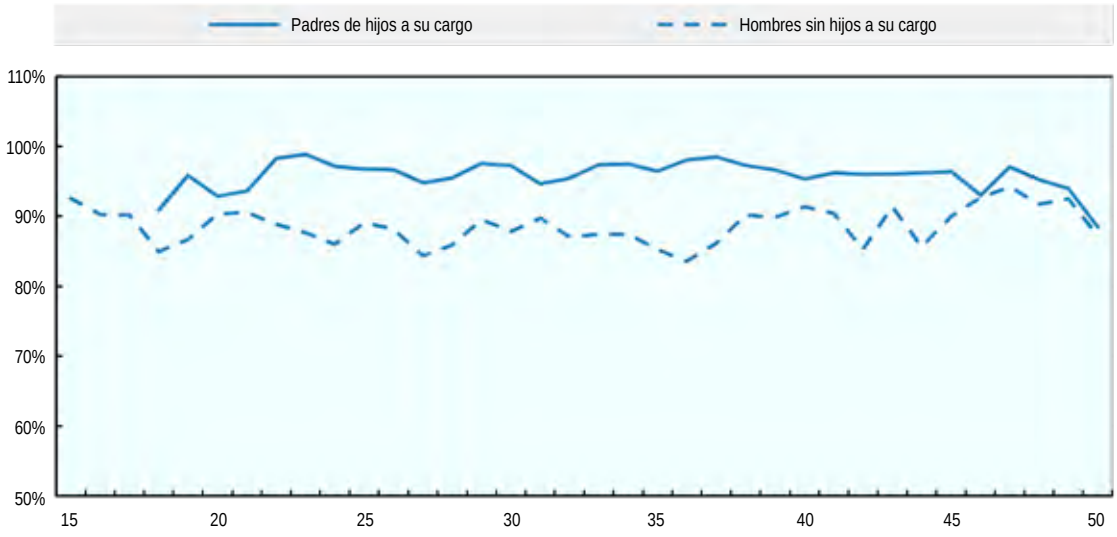
La experiencia de las madres mexicanas no es atípica. En el mundo, las desigualdades de género en la participación, horarios y paga de la fuerza de trabajo suelen ser más marcadas cuando las mujeres se convierten en madres. Si bien hasta las mujeres sin hijos o hijas hacen más tareas domésticas y de cuidados sin remuneración que los hombres (capítulo 4), la llegada de los hijos hace que a ellas se les dificulte aún más competir en condiciones de igualdad en la fuerza de trabajo. Cuando las madres se vinculan al trabajo remunerado, la "sanción a la maternidad" —lo que significa que las madres reciben salarios más bajos que las mujeres sin hijos— es persistente y fuerte en los países de la OCDE, incluso teniendo en cuenta los "efectos de selección", es decir, la decisión de una mujer de ser madre (Budig y England, 2001; Gough y Noonan, 2013; Miller, 2011). Por ejemplo, en Estados Unidos —donde la participación de las mujeres en la fuerza laboral es relativamente alta— las mujeres solteras sin hijas o hijos ganan 96 centavos por cada dólar que gana un hombre, mientras que las madres casadas ganan apenas 76 centavos en promedio (Budig, 2014). Se ha investigado menos si hay (y en qué medida) sanción salarial a la maternidad y la participación en América Latina, y las conclusiones son desiguales en los distintos países (Piras y Ripani, 2005; Agüero y Marks, 2008; Ganguli *et al.*, 2014; OECD, 2016c).

En contraste, los padres parecen sufrir una sanción menor por su paternidad. En muchos países, la paternidad se asocia a un efecto benéfico en los ingresos de los hombres

y en su trayectoria profesional (Correll *et al.*, 2007; Hodges y Budig, 2010). A los padres, particularmente en el segmento superior de la distribución del ingreso, se les ve como trabajadores más estables y confiables, mientras que a las madres (particularmente aquellas que ganan el salario mínimo) se les considera poco fiables en vista de los compromisos de atención a la familia (Budig, 2014). Las pruebas descriptivas de México revelan que los padres tienen tasas de empleo o matrícula escolar más altas que los hombres que no son padres (gráfica 3.6), mientras que las madres tienen tasas más bajas en relación con las mujeres que no son madres con hijos o hijas a su cargo.

Gráfica 3.6. **Los padres mexicanos tienen más probabilidades de participar en educación o empleo que los hombres sin hijos o hijas a su cargo**

Proporción de la población masculina en empleo, educación o capacitación, por edad y estatus de paternidad, México, 2014



Nota: Por padres se entiende que tienen hijos o hijas a su cargo de 14 años o menos. El desagregado de hombres con y sin hijos a su cargo, por edad, se presenta en la gráfica 3.A1.2 del anexo.

Fuente: Cálculos de la OCDE con base en la ENIGH (2014).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423161

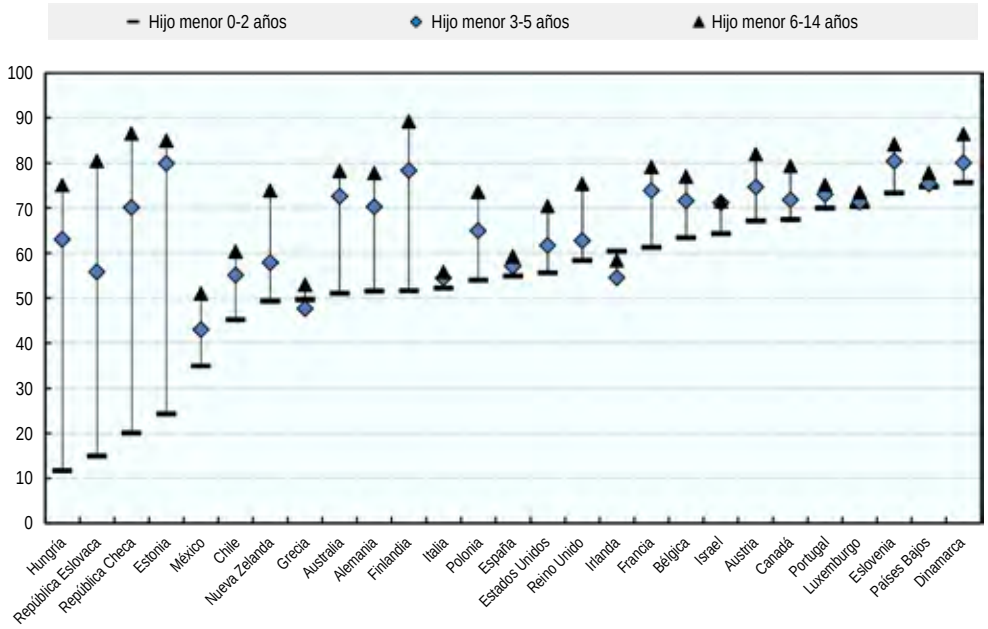
3.7. México ha tomado medidas importantes para ayudar a padres y madres a conciliar trabajo y familia, pero puede hacer más

Las políticas sociales pueden ayudar a padres y madres a ingresar a la fuerza de trabajo, permanecer y progresar en ella. Un determinante clave para que sea probable que una madre tenga trabajo remunerado es la edad de su hijo. En la mayoría de los países de la OCDE, es menos factible que las madres trabajen cuando los infantes son más pequeños. Esto también sucede en México: solo 40% de las madres (de 15 a 64 años) cuyo hijo o hija menor tiene dos años o menos, desempeña un trabajo remunerado, comparado con 59% de las madres cuyo hijo o hija menor tiene entre 6 y 14 años (gráfica 3.7).

Si bien este resultado puede reflejar las preferencias de las familias o las normas sociales para que una madre se quede en casa con un hijo muy pequeño, también indica

Gráfica 3.7. **La edad del hijo o hija influye en el empleo materno**

Tasa de empleo materno por edad del hijo menor, mujeres de 15 a 64 años, 2013, países seleccionados



Nota: Los datos para México se refieren a 2014; para Dinamarca y Finlandia a 2012, y para todos los demás países, a 2013. Para Australia, los grupos de edad de los hijos son 0-4, 5-9 y 10-14; para Canadá, 0-2, 3-5 y 6-15; para Israel, 0-1, 2-4 y 5-14; y para Estados Unidos, 0-2, 3-5 y 6-17.

Fuente: *OECD Family Database* (2015) y los cálculos de la OCDE se basan en CASEN (2013) para Chile, ENCV (2015) para Colombia, y ENIGH (2014) para México.

1) acceso insuficiente a los apoyos en el centro de trabajo, como la licencia por maternidad, licencia por paternidad y lactarios en los centros de trabajo cuando los infantes son muy pequeños, y *2)* la falta de opciones de guarderías asequibles y de buena calidad que den a madres y padres las mismas oportunidades para percibir ingresos. (En el capítulo 4 se analizan las condiciones de trabajo flexibles, otra estrategia importante para equilibrar trabajo y vida familiar.)

Las políticas públicas pueden apoyar a madres y padres trabajadores a medida que hijas e hijos crecen. En la OCDE estos apoyos incluyen licencia por maternidad y por paternidad en torno al nacimiento de un hijo o hija; apoyos en lactancia para las madres de bebés que regresan a trabajar; licencia parental (muchas veces compartida) para cuidar a una hija o hijo pequeño una vez que termina la licencia por maternidad y por paternidad; y, por último, apoyo de guarderías profesionales y preescolar para bebés y menores de cinco años y menos. Los servicios de cuidado infantil en horas extraescolares (OSH, por sus siglas en inglés), financiados con recursos públicos, son una característica importante del apoyo en muchos países europeos de la OCDE para madres y padres con hijos en edad escolar (OECD, 2016b), pero en México son prácticamente inexistentes. Brindar a ambos padres horarios de trabajo flexibles y la posibilidad de un trabajo de medio tiempo a corto plazo también alivia las tensiones entre cuidado infantil y trabajo durante el crecimiento de hijos e hijas (capítulo 4).

Licencia retribuida por maternidad y por paternidad

En las tres últimas décadas, la licencia por maternidad, la licencia por paternidad y la licencia parental (con frecuencia compartida) son características importantes de paquetes de apoyo nacionales para las familias en los países de la OCDE. Concebida para utilizarla en torno al parto y cuando hijas e hijos son muy pequeños, la licencia de empleo protegido brinda seguridad laboral al permitir a las madres recuperarse del alumbramiento y da tiempo a ambos padres para cuidar a los hijos pequeños. La licencia retribuida ofrece a las familias un valioso apoyo al ingreso en un momento de mayor presión sobre el presupuesto familiar.

México estipula 12 semanas de licencia por maternidad totalmente retribuida para mujeres que (en el sector privado) han cotizado a la seguridad social cuando menos durante 30 semanas en los 12 meses previos a la fecha en que comienza la licencia. El permiso en México es menor que las 14 semanas de licencia por maternidad retribuida que ordena el Convenio sobre la Protección de la Maternidad de la OIT (ILO, 2010) y menor que la recomendación de la Organización Mundial de la Salud de 16 semanas de ausencia del trabajo después del parto para proteger la salud de la madre y el hijo o hija (WHO, 2000).

Las 12 semanas de la licencia por maternidad de México también están muy por debajo del promedio de la OCDE en la licencia por maternidad retribuida de 17.8 semanas (*OECD Family Database, 2016*). Cuando termina la licencia por maternidad, la mayoría de los países de la OCDE también ofrece un periodo adicional de licencia parental retribuida, que con frecuencia puede aprovechar cualquiera de los padres. México carece de un sistema de licencia parental después de la licencia por maternidad o paternidad. México tiene el segundo permiso de licencias más corto para las madres de la OCDE: únicamente en Estados Unidos, que ofrece 12 semanas de licencia no retribuida en el plano federal para 60% de las trabajadoras, el resultado es peor (gráfica 3.8). El programa de seguridad social mexicano es financiado por empleadores o empleadoras (70%), empleados o empleadas (25%) y el gobierno federal (5%).

La licencia por maternidad en México

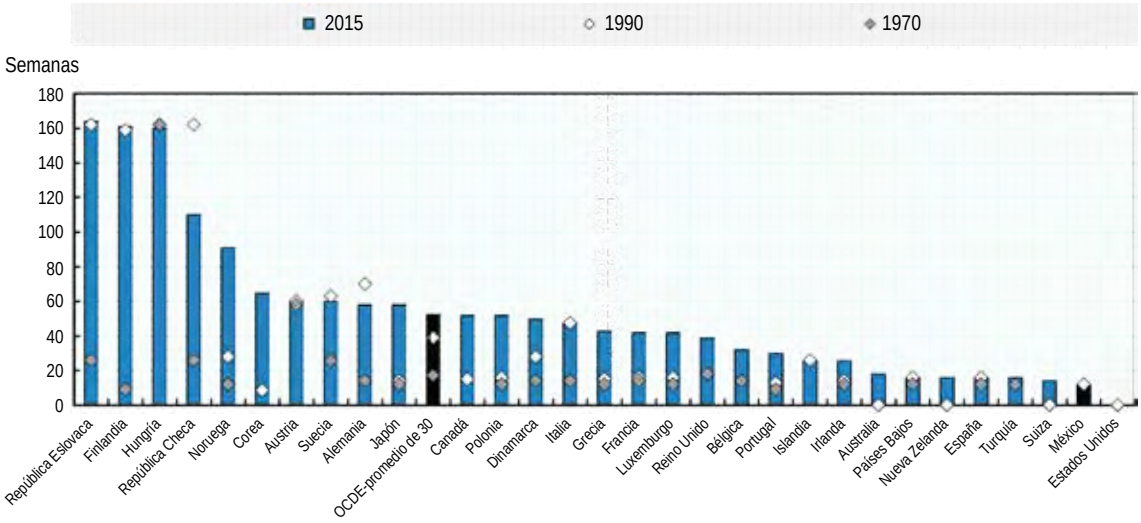
Es importante enfatizar que solo las mujeres con empleo formal —menos de la mitad de todas las trabajadoras— tienen derecho legal a la licencia retribuida. Entre esas trabajadoras formales, la elegibilidad depende de las aportaciones hechas a la seguridad social por un periodo mínimo.

Por lo tanto, los requisitos para obtener la licencia por maternidad excluyen a madres que trabajan en el sector informal, sujetas a la decisión de la o el empleador de otorgarles tiempo libre (remunerado o no remunerado) y un trabajo al cual regresar. Estas mujeres suelen ser trabajadoras de escasos recursos con empleos precarios, precisamente el tipo de trabajadoras que más necesitan apoyo monetario al dar a luz. Las trabajadoras autónomas que contribuyen a un sistema de seguridad social voluntario especial (régimen voluntario) no tienen el beneficio de la licencia por maternidad, ya que este régimen no lo incluye (Pérez, 2015).

Las 12 semanas de la licencia por maternidad de México se pagan al 100% de las percepciones. Las cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) pueden acumularse entre diferentes empleadores. Se prevé que las empleadas tomen una licencia de seis semanas antes del parto y seis semanas después del nacimiento, aunque hasta cuatro de las seis semanas previas al parto pueden trasladarse al periodo posparto con

Gráfica 3.8. **México está rezagado respecto a la OCDE en licencias por maternidad y paternidad**

Duración de la licencia por maternidad, parental y cuidado en el hogar, a disposición de las madres, 2015



Nota: La gráfica se refiere al total de semanas de licencia retribuida por maternidad más las semanas de licencia parental retribuida y licencia retribuida por cuidado en el hogar (a veces con un nombre diferente, por ejemplo "licencia por cuidado infantil" o "subsidio por crianza"). Para una visión general de los subsidios a la licencia por maternidad, la licencia parental y la licencia por paternidad, así como las tasas de sustitución, véase *OECD Family Database* (http://www.oecd.org/els/family/database.htm).

Fuente: *OECD Family Database* (2016).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423183

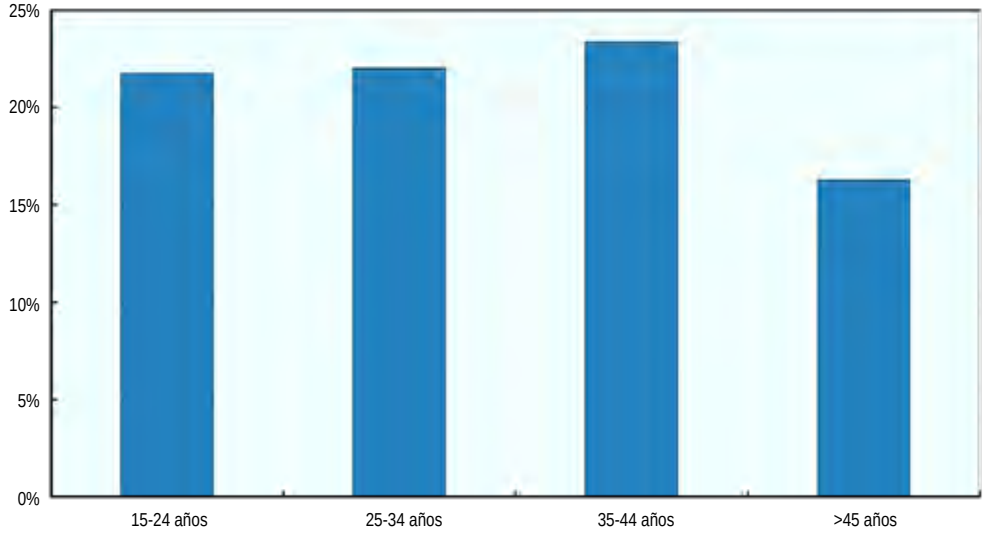
la aprobación del médico, es decir, la licencia por maternidad puede comenzar alrededor de las 38 semanas de embarazo y no de 34 semanas. En realidad, las mujeres solo pueden tomar un máximo de 10 semanas de licencia por maternidad después de que nace el niño o niña.

Un empleador o empleadora tiene que pagar 100% de una licencia por maternidad de una empleada cuando la embarazada no cumple con los criterios de elegibilidad de cotizar a la seguridad social al menos durante 30 semanas previas al inicio de la licencia por maternidad. Esto introduce la posibilidad real de que, al momento de contratar, discriminen a las mujeres en edad de procrear. Es probable que haya un número reducido de casos en los que una embarazada haya sido contratada sin que hubiera cubierto las 30 semanas obligatorias de cotizaciones a la seguridad social necesarias para recibir la licencia auspiciada por el IMSS antes de comenzar la licencia por maternidad. En estas circunstancias, al empleador o empleadora se le pedirá que pague la licencia por maternidad de la trabajadora embarazada.

En una encuesta nacional de 2011, 1.1 millón de mujeres informaron que su empleador o empleadora les pidió someterse a una prueba de embarazo en el año previo (INEGI, ENDIREH, 2013). De las mujeres trabajadoras, 20.6% dijeron que habían experimentado por lo menos un incidente de discriminación en el centro de trabajo en el año previo, con las tasas más altas para las mujeres de 15 a 44 años, un grupo de edad que coincide con los años fértiles (gráfica 3.9).[6] México prohibió en 2012 las pruebas de embarazo al momento

Gráfica 3.9. **Una de cada cinco trabajadoras en México informa que sufrió discriminación en el centro de trabajo**

Porcentaje de trabajadoras que informa cuando menos de un caso de discriminación en los 12 meses previos, por grupo de edad, México 2011



Fuente: Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (INEGI, ENDIREH) 2011.

de la contratación, pero se sabe que la práctica continúa. Debido al riesgo que corren las y los empleadores de tener que pagar la licencia por maternidad si contratan a una embarazada, la discriminación en la contratación sigue siendo un problema. La prohibición de las pruebas de embarazo es insuficiente para reducir los riesgos de discriminación que enfrentan las mujeres en edad de procrear.

Licencia por paternidad en México

Un número creciente de países de la OCDE —actualmente más o menos tres cuartas partes— también proporciona a los padres la licencia retribuida, de conformidad con la Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género (OECD, 2013a). En promedio, en los países de la OCDE los padres tienen derecho a ocho semanas de licencia, medidas como el total de semanas de licencia por paternidad retribuida y la licencia parental que solo los padres pueden tomar.

México legisló recientemente la licencia retribuida para padres que trabajen formalmente en el sector privado. (Los padres en algunos segmentos del gobierno ya tenían acceso a la licencia retribuida.) México está en el camino correcto al ofrecer la licencia por paternidad retribuida. Sin embargo, el periodo actual de licencia de cinco días es demasiado corto, y la obligación de la o el empleador de pagar (en vez de la seguridad social) desalienta el acceso de algunos padres. Además, solo los trabajadores formales —más o menos la mitad de la fuerza de trabajo masculina— tienen acceso a esta prestación. Los padres no tienen derecho legal a licencia parental, retribuida o no, después de que termina la licencia por paternidad.

Costos y beneficios de la licencia retribuida

Las licencias por maternidad, paternidad y parental son importantes para las familias, las y los empleadores y la economía. En los distintos países se ha visto que el acceso a estas prestaciones incrementa el empleo femenil. La licencia retribuida por maternidad incentiva el trabajo de las mujeres antes del alumbramiento, y ofrece a las madres protección del empleo para regresar a trabajar después del nacimiento. La licencia retribuida por paternidad puede animar a los padres a desempeñar un papel más importante en la crianza de los hijos, ayuda a las madres a regresar a trabajar después de dar a luz, y puede disminuir la discriminación de la o el empleador al contratar mujeres en edad de procrear, porque los hombres representan el mismo "riesgo" de licencias por tomar tiempo libre cuando ocurre el alumbramiento. Los patrones de cuidado infantil adoptados en la época del nacimiento también son importantes para garantizar que se comparta más la labor de cuidar a niñas o niños a medida que los hijos crecen (OECD, 2016b).

Para las y los empleadores, la ventaja de la licencia retribuida por maternidad y paternidad (en especial cuando la licencia se financia con los sistemas de seguridad social) consiste en evitar los costos de sustitución de encontrar y capacitar a un trabajador nuevo, lo que ocurre incluso para trabajadores poco calificados. Aun en Estados Unidos, país que tiene la normativa de licencia parental menos generosa en la OCDE, las encuestas nacionales y estatales de empleadores han encontrado que la licencia familiar ha tenido un efecto positivo en la vida de las y los trabajadores sin imponer una carga indebida a los empleadores (Adema *et al*., 2015). En el orden federal, el permiso en Estados Unidos de 12 semanas de licencia familiar (no retribuida) se relacionaba con mayor productividad de la y el empleado, menor ausentismo, menor rotación de personal, moral más alta y mayor rentabilidad de la empresa (United States Department of Labor, 2012). Gran parte de los lugares de trabajo informaron que el derecho a la licencia parental tenía efectos neutros o positivos en su empresa, y que las y los empleadores tenían poca dificultad para cubrir las ausencias planeadas.

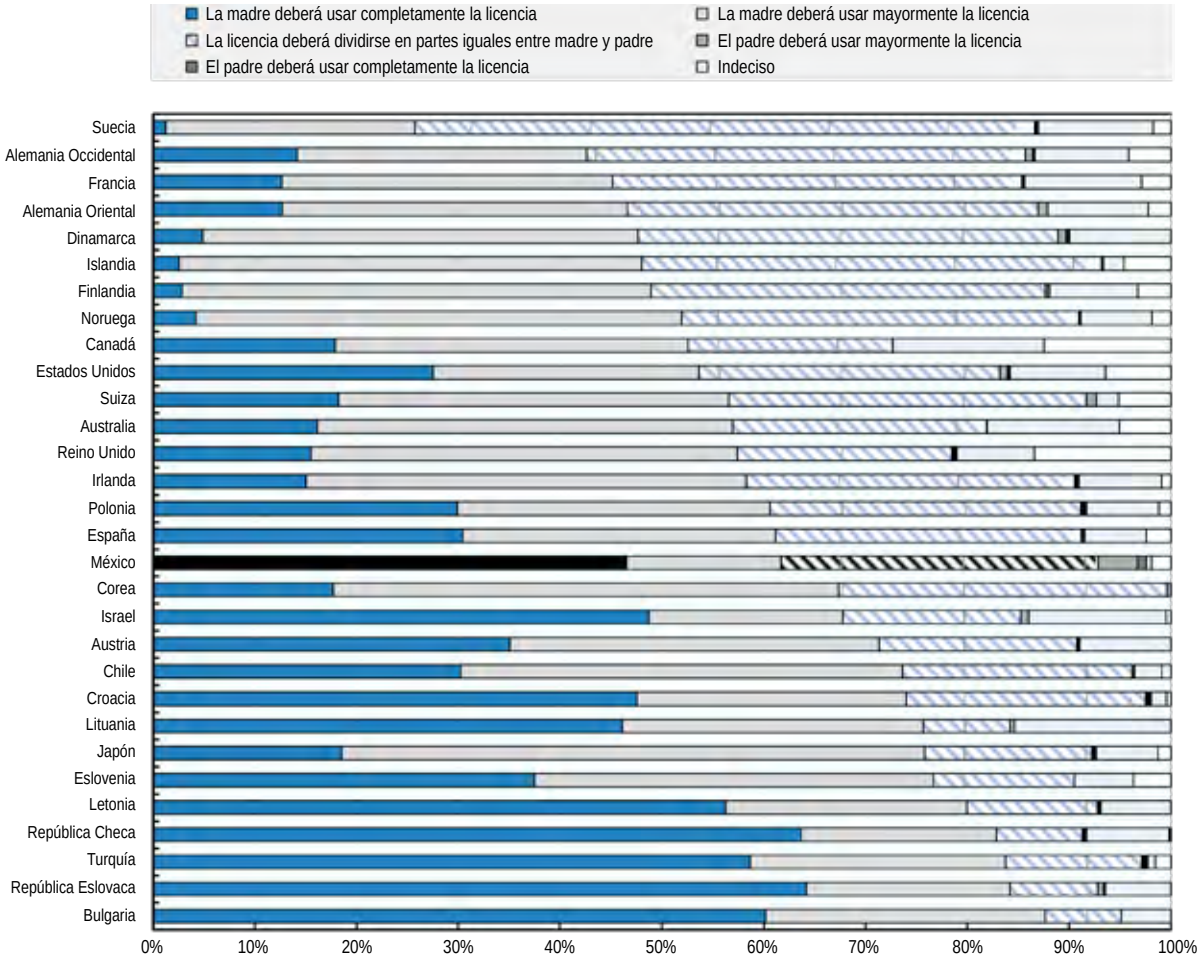
Es probable que haya costos reducidos relacionados con el cambio de trabajo o la sustitución temporal de la y el trabajador que está de permiso. Sin embargo, las empresas enfrentan costos más altos cuando los empleados dejan permanentemente su trabajo, algo que es factible que hagan los nuevos padres y madres cuando no tienen acceso a una licencia parental satisfactoria con trabajo protegido. El periodo relativamente corto de la licencia retribuida en México aumenta el riesgo de renuncia de las y los trabajadores formales, y la falta total de licencia retribuida hace que aumente también el problema para los trabajadores informales. Sustituir a un trabajador es costoso. Los empleadores enfrentan cargas directas e indirectas, por ejemplo en forma de entrevistas de salida e indemnización por despido; productividad perdida mientras la o el empleado prevé su partida; pérdidas de productividad mientras un puesto está vacante; gastos de reclutar, contratar y capacitar a un nuevo empleado; productividad más lenta hasta que el nuevo está plenamente capacitado, y clientes perdidos (Boushey y Glynn, 2012; Dube *et al*., 2010). La investigación en Estados Unidos concluyó que sustituir a una empleada, en promedio, le cuesta a una empresa 21% de su salario (Boushey y Glynn, 2012). Los valores de sustitución se asocian positivamente al nivel de habilidades del empleado o empleada, pero es costoso sustituirlos a todos, incluso a los de salario bajo y las y los menos calificados. Prestar atención a retener a empleados y empleadas es una medida inteligente para el balance final de las empresas.

Aun cuando menos de la mitad de las trabajadoras de México son elegibles para la licencia retribuida por maternidad, los mexicanos respaldan abrumadoramente el

acceso de los padres a la licencia retribuida cuando nace un infante. En 2012, 95.2% de los mexicanos dijeron que debería haber licencia retribuida. Entre los que la apoyan, una proporción relativamente alta (35%) también considera que dicha licencia deberá ser compartida equitativamente entre ambos padres o utilizada mayormente por él (gráfica 3.10). Si bien las madres siguen siendo percibidas como la principal persona a cargo, estas respuestas en México indican un importante reconocimiento al papel de los padres en el cuidado de los hijos que deberá reforzarse a través de la política.

Gráfica 3.10. **Alrededor de un tercio de los mexicanos dice que los padres deberían compartir la licencia o el padre usar la mayor parte de esta**

Distribución de las respuestas a la pregunta del Programa de la Encuesta Social Internacional 2012: "Tomemos a una pareja donde ambos trabajan tiempo completo y ahora tienen a un recién nacido. Ambos están en una situación de trabajo similar y son elegibles para la licencia retribuida. ¿Cómo deberá dividirse este periodo de licencia retribuida entre la madre y el padre?



Nota: Distribución de las respuestas entre aquellos que consideran que la licencia retribuida debe estar disponible. En México, esto equivale a 95.2% de la población.

Fuente: Estimaciones de la OCDE con base en el *International Social Survey Programme*, 2012.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423545

Mejorar las políticas relativas a la licencia parental

Para acortar las brechas de género, madres y padres deben tener las mismas oportunidades para cuidar a sus hijos e hijas y participar en el trabajo remunerado de buena calidad en el periodo del parto. Las políticas públicas en México pueden ayudar a ambos padres a equilibrar el trabajo y la vida familiar de varias maneras.

- ***Ampliar la licencia retribuida de maternidad con empleo protegido para madres trabajadoras*** a 14 semanas como mínimo. Para mejorar el acceso a la licencia por maternidad y reducir la discriminación al momento de la contratación, hay que reducir el periodo de cotizaciones a la seguridad social, de modo que las mujeres tengan más probabilidades de calificar para la licencia retribuida, financiada con recursos públicos, antes de dar a luz. El sistema vigente, en el que el empleador o empleadora debe pagar 100% de los salarios durante la licencia por maternidad cuando una trabajadora no cubre el periodo de cotizaciones mínimo, aumenta el riesgo de discriminación por motivos de género en las contrataciones.

  Aunque en 2012 se prohibieron las pruebas de embarazo relacionadas con el empleo, no ha sido suficiente para evitar la discriminación al contratar. Queda el riesgo de que los empleadores discriminen en las contrataciones a las mujeres en edad de procrear, ya que ellos deberán pagar el salario completo durante la licencia si la embarazada no ha cotizado a la seguridad social por lo menos 30 semanas en el año previo (con distintos empleadores) antes de que se inicie la licencia por maternidad.

  Como mínimo, garantizar que el periodo de cotizaciones refleje mejor la duración del embarazo sería una medida apropiada para reducir la renuencia a contratar mujeres (potencialmente) embarazadas. Reducir el periodo[7] de cotizaciones de 30 a 25 semanas, por ejemplo, permitiría que más mujeres cumplieran el requisito de sus cotizaciones durante el curso del embarazo si las contratan estando embarazadas. Esto puede implicar costos más elevados para el IMSS, ya que más mujeres resultarían elegibles para la licencia por maternidad, pero también puede obtener más ingresos, pues las mujeres regresan después del parto. Facilitar que las trabajadoras califiquen para la licencia por maternidad financiada con recursos públicos aliviaría la carga de las y los empleadores y probablemente ayudaría a reducir la discriminación en las contrataciones.

  La ampliación de dos semanas del periodo de licencia retribuida y un tiempo de cotización más corto puede suponer una carga para el presupuesto de la seguridad social. Para financiar estos cambios, podrían ir acompañados de una reducción en el porcentaje de remplazo salarial para las personas de más altos ingresos con licencia por maternidad. En la actualidad, las trabajadoras elegibles en todos los niveles de ingresos reciben 100% de su salario mientras gozan de la licencia por maternidad. Topar los pagos máximos o reducir el porcentaje de remplazo para las personas de más altos ingresos —por ejemplo, disminuir a 75% el porcentaje de remplazo de las asalariadas del quintil superior—, ayudaría a las arcas públicas, no impondría una carga indebida a los trabajadores y sería políticamente factible. Si bien el porcentaje promedio de remplazo salarial en los países de la OCDE para licencia por maternidad está muy por arriba de 50% de los salarios, solo 11 países de la OCDE, incluido México, pagan 100% de los salarios de toda la distribución de ingresos durante la licencia por maternidad.

  Una opción adicional sería agregar un periodo de licencia con empleo protegido, retribuida en un porcentaje menor o no retribuida para ambos padres, de manera que

quienes quieran tomar más de 12 semanas libres para estar con su bebé (por cuenta propia) tengan un empleo al cual regresar. Por ejemplo, en 2015, a las trabajadoras del sector público en la Ciudad de México les dieron la opción de ampliar la licencia por maternidad de 3 a 4.5 meses después del periodo de licencia inicial, con 30 a 40% de su salario, dependiendo del rango (Administración Pública del Distrito Federal, 2015). Sin embargo, son limitadas las pruebas sobre los efectos de las ampliaciones de la licencia no retribuida.

- ***Animar a los padres a tomar la licencia por paternidad.*** Los padres que toman la licencia tienen numerosos beneficios sociales, de salud y bienestar dentro del hogar, y el hecho de que tomen la licencia también es bueno para promover el empleo femenil (Adema *et al.*, 2015). En México, los cinco días de licencia retribuida a los padres es un buen comienzo, pero el país debería ampliar el número de días ofrecidos y pagar el beneficio de la seguridad social para acercarse al promedio de la OCDE (ocho semanas de licencia por paternidad y parental combinada, reservada para los padres). Una vez más, las tasas menores de remplazo de salario más bajo para personas de más altos ingresos en México harían que la licencia más larga resultara financieramente más viable.

  Sin embargo, asegurar la aceptación es un reto, y gobierno y empleadores deberán incentivar a los padres para que tomen la licencia para la cual son elegibles. Es probable que el financiamiento de la licencia de paternidad a través de la seguridad social (en lugar de que las y los empleadores privados paguen, como es el caso actual) mejore las actitudes en el centro de trabajo respecto a que los padres tomen la licencia. En algunos países de la OCDE, una porción de las licencias parentales (licencia posterior a la paternidad) está explícitamente reservada para los padres: si los padres no toman los días de licencia para los cuales son elegibles, la familia pierde completamente los días. En otros países, las familias reciben días "extras" adicionales de licencia si el padre toma un mínimo.
- Estos cambios deberán ir acompañados de esfuerzos renovados para ***promover la formalización en la fuerza de trabajo*** (capítulo 4). Salvo que ocurra una completa transformación del sistema de seguridad social de México, el IMSS probablemente siga siendo el principal administrador de los beneficios de la licencia parental. Para aumentar el número de las y los trabajadores con acceso a la licencia retribuida, es imperativo incorporar más trabajadores al sistema de seguridad social formal (capítulo 4).

Apoyo a la lactancia materna

Se ha descubierto que la lactancia materna beneficia a las y los lactantes y a las madres. Aminora el riesgo de que los bebés contraigan enfermedades diarreicas y respiratorias en los países de ingresos bajos y medianos, y se asocia a mejor nutrición y desarrollo neurocognitivo en países que están en diferentes niveles de desarrollo (Victora *et al.*, 2016; Heymann *et al.*, 2013). Los beneficios de la lactancia materna son mayores en términos absolutos en las regiones que padecen pobreza, nutrición deficiente y malas condiciones de higiene, donde el acceso al agua potable es poco fiable o inasequible (como en ciertas partes de México). Para las madres, la lactancia está asociada a la prevención del cáncer de mama y también es una herramienta para aumentar el espaciamiento entre nacimientos, factor importante para reducir la morbilidad y mortalidad maternas (Victora *et al.*, 2016). La lactancia materna es una práctica sencilla de bajo costo que da grandes frutos.

En 2012, solo 14% de las madres en México alimentaba a sus bebés exclusivamente con leche materna, porcentaje muy inferior al promedio latinoamericano de 31%, según lo medido en todas las encuestas nacionales de 2010-2015 (UNICEF, 2015). Algunas madres no pueden amamantar y otras no quieren hacerlo. La lactancia materna es un compromiso significativo (no remunerado) de tiempo y energía, y la decisión de amamantar o de no hacerlo debe ser una elección personal de las mujeres. Sin embargo, uno de los motivos más comunes de por qué las mujeres dejan de amamantar o no empiezan a hacerlo es su necesidad de regresar al trabajo (Chen *et al.*, 2006; Hawkins *et al.*, 2007). En México, el aumento de participación femenina en la fuerza laboral tiene correlación con el descenso en las tasas de lactancia, como indicio de que la política pública y las y los empleadores deberán hacer más que dar a las madres autonomía respecto a cómo alimentar a sus bebés. Para ofrecer a las madres más alternativas cuando sus hijos o hijas están pequeños y mejorar las tasas de lactancia materna, México debe:

- ***Garantizar que las nuevas madres tengan apoyos suficientes cuando regresen a trabajar.*** Es importante respetar el derecho legal de las madres a tener pausas para la lactancia, así como crear conciencia sobre sus derechos y beneficios. Las madres lactantes deben tener acceso a un espacio privado e higiénico, obligatorio por ley, para la extracción de leche, pausas regulares cada ciertas horas para usar el extractor, y un espacio refrigerado para almacenamiento.

  La legislación mexicana concede a las madres lactantes el derecho a dos pausas de 30 minutos por jornada laboral hasta que el bebé cumpla seis meses, con la opción alternativa de reducir una hora del día de trabajo. Esta legislación es un primer paso importante. Sin embargo, en la práctica muchos empleadores y empleadoras no respetan la necesidad de sus empleadas de hacer la extracción cada determinadas horas, los espacios higiénicos para preparar la leche son escasos, y muchas veces las mujeres se ven forzadas a utilizar los baños con este fin.

  Las campañas informativas bien diseñadas ayudarían a normalizar una cultura de la lactancia materna; y por parte de las y los empleadores, un mayor respeto a las pausas para la lactancia posiblemente aumentaría las tasas de lactancia y la duración promedio. El gobierno también prohibió hace poco el reparto gratuito de fórmulas para bebé en hospitales, una iniciativa semejante a las políticas aprobadas en muchas ciudades de Estados Unidos, que también pueden ayudar a cimentar los hábitos de lactancia materna en los primeros días después del alumbramiento.

Educación y cuidados en la primera infancia: hay avances importantes, pero es preciso hacer más

Un compromiso público con la educación y atención en la primera infancia (EAPI) es esencial para asegurarse de que las familias tengan opciones para tomar decisiones relacionadas con la vida laboral que se adapten a sus necesidades, y el acceso fácil a la EAPI ayuda a impulsar la participación en el mercado laboral de madres y padres que tienen hijos pequeños (Baker *et al.*, 2005; Bauernschuster y Schlotter, 2015; Thévenon, 2015). Por supuesto, las políticas sobre EAPI son también muy importantes para velar por la educación, salud y bienestar material de niñas y niños, ya que las inversiones destinadas a la primera infancia tienen efectos permanentes (OECD, 2009 y 2011).

Las madres trabajadoras en el sector formal de México tienen legalmente derecho a guarderías institucionales para niños o niñas de 43 días de nacidos hasta cuatro años, como

lo dicta la Ley de Seguridad Social de 1973. México consiguió importantes avances en la cobertura de guarderías (para niños de 0 a 2 años) y, especialmente, de preescolar (3 a 5 años) en la década pasada, pero el acceso a EAPI asequible y de buena calidad sigue siendo escaso para niños y niñas del grupo de menor edad, más allá del estatus laboral de su madre.

En 2013, México gastó alrededor de 0.6% del PIB en EAPI. Este compromiso está por debajo del promedio de la OCDE (0.7% del PIB destinado a la EAPI) y muy inferior a la suma gastada en países como Islandia (1.8% del PIB), Dinamarca (1.4%), Suecia (1.6%), Francia (1.3%) y Noruega (1.3%) (OECD Social Expenditure Database, 2016).

En México viven unos 12 millones de niños y niñas de cinco años y menores. Tres prestadores públicos principales ofrecen educación y cuidado en la primera infancia con cobertura nacional para este grupo de edad. Los lactantes y niños de hasta cuatro años pueden ser cuidados en guarderías o estancias, mientras que se espera que los de tres a cinco años asistan a preescolar. Hay cierta duplicación de programas de estancias y de preescolar para niñas y niños de tres años, porque México todavía está en la implementación gradual de preescolar para esta edad.

- ***Guarderías administradas por el IMSS:*** el IMSS presta servicios de guardería a madres y padres trabajadores[8] inscritos en el sistema de seguridad social. Las guarderías del IMSS están restringidas a las y los trabajadores formales y pueden agruparse en dos modelos: centros directamente proporcionados por el IMSS y centros contratados con proveedores particulares conforme a las reglas y normas del IMSS. Los niños y niñas que tienen entre 43 días y (hasta) cuatro años pueden ser inscritos.

  El IMSS administraba 1 386 guarderías en el país en 2015, de las cuales 1 244 tenían administración privada. En las guarderías del IMSS, la matrícula era de 207 689 niños y niñas a finales de 2015.

- ***Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras administradas por SEDESOL:*** la Secretaría de Desarrollo Social brinda estancias subsidiadas comunitarias y caseras a los hijos e hijas de trabajadoras, padres y madres solteras y tutores a través del Programa de Estancias Infantiles (PEI) para Apoyar a Madres Trabajadoras. Los niños y niñas deben tener entre uno (y hasta) cuatro años, o entre uno y (hasta) seis años en casos de discapacidad.

  El servicio de SEDESOL es una opción de guardería clave para las y los trabajadores informales que no pueden acceder a las instalaciones que financia la seguridad social, como las administradas por el IMSS. El PEI ofrece incentivos relacionados con la oferta y la demanda mediante subvenciones a personas y organizaciones interesados en manejar las guarderías, así como subsidios a los clientes. En el primer trimestre de 2016, SEDESOL gestionaba 9 231 guarderías. Los beneficiarios incluían a 282 839 madres, padres solteros y tutores (que trabajaban, buscaban empleo o estudiaban), y había 299 136 niños y niñas inscritas.

- ***Preescolar administrado por la SEP:*** la Secretaría de Educación Pública ha supervisado una implementación y expansión impresionantes de preescolar para niñas y niños de tres a cinco años. Esto como resultado de la legislación federal de 2002 que volvió el preescolar parte de la educación obligatoria. La cobertura para niñas y niños de cinco y cuatro años es hoy casi universal, aunque los de tres años todavía se están incorporando al sistema. La mayoría de las escuelas de preescolar manejan programas de medio día.

La oferta de EAPI que hacen el IMSS, SEDESOL y la SEP es parte de un mosaico de programas para las y los pequeños en México. Hay algunos otros cuantos proveedores o

administradores públicos de EAPI en el ámbito nacional, pero sus programas son menores. La Secretaría de Salud financia parte de las guarderías en los estados a través de sus oficinas del DIF (Desarrollo Integral de la Familia).

Para las y los trabajadores del sector público también hay un programa de guarderías administrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En el primer trimestre de 2016, el ISSSTE administraba 246 guarderías en el país e inscribió a alrededor de 30 000 niñas y niños. Además del ISSSTE, que se limita a las y los empleados públicos federales, los estados tienen sus propios sistemas de seguridad social para las y los trabajadores del gobierno a nivel estatal (por ejemplo, el Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco). Las y los trabajadores en otras secciones del gobierno, como Petróleos Mexicanos (PEMEX), tienen sus propios planes de seguridad social con algunas propuestas de cuidado infantil.

El cuidado con subsidio público para lactantes y párvulos

La tasa de participación de las y los lactantes y de los muy pequeños (de dos años y menos) en la EAPI en México está en la parte baja de las clasificaciones de la OCDE (OECD Family Database, 2016). Las mediciones de la cobertura de la EAPI difieren en los distintos países,[9] pero van de 67% de las y los niños de 0 a 2 años en Dinamarca a 3.1% del mismo grupo de edad en la República Eslovaca. Las estimaciones de cobertura de la EAPI en México para lactantes y párvulos varían, pero múltiples fuentes revelan que menos de 10% de las y los niños de 0 a 2 años estaba inscrito en guarderías públicas o privadas en 2013 (INEGI, ENESS, 2013; *OECD Family Database, 2016*).

México ha alcanzado logros importantes en la cobertura de guarderías públicas para las y los muy pequeños en años recientes. En 2000, apenas 70 405 (1.2%) niñas y niños de 0 a 2 años estaban inscritos en la EAPI pública durante la jornada de trabajo de su madre o tutor (cuadro 3.1). En 2013, el número (y porcentaje) de infantes en este grupo de edad en la EAPI pública había aumentado a más del triple, a 218 219 (3.8% de todos) niños de 0 a 2 años. La prestación privada de servicios de EAPI aumentó muy poco en este tiempo y permanece por debajo de 1% de infantes en este grupo de edad. La mayoría del resto de los niños de dos años y menos son cuidados por sus madres (78.9% en 2000, bajó a 73.8% en 2013) u otros miembros de la familia, sobre todo las abuelas (INEGI, ENESS, 2000 y 2013). Las y los cuidadores que reciben un pago informal también dan apoyo en muchos casos.

Un actor clave en el reciente crecimiento de la EAPI en México ha sido SEDESOL, que incrementó mucho la cobertura del cuidado infantil con su implementación, en 2007, y la expansión subsecuente del PEI, mayormente casero. En sus dos primeros años, el PEI creó más lugares de guardería que el IMSS en 30 (Staab y Gerhard, 2010). Fue pensado para llenar el vacío en la cobertura para las y los trabajadores que no cubre el IMSS, y fue parte de una estrategia nacional más grande para incrementar el empleo femenil y reducir la pobreza (*ibid*.). SEDESOL se enfocó específicamente en el empleo de las madres al estructurar el PEI. El objetivo declarado del programa es "ayudar a dar el respaldo de seguridad social para proteger el bienestar socioeconómico de las poblaciones pobres al mejorar el acceso a los servicios de cuidados y guarderías para las madres, padres solteros y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, a fin de mejorar sus *condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral*" (SEDESOL, 2016, se agregaron las cursivas).

Cuadro 3.1. **La proporción de niñas y niños de 0 a 2 años en la EAPI pública ha crecido en México desde 2000**

Número de niños de dos años y menos en México por tipo de matrícula de la EAPI 2000 y 2013

Año	Número niños 0-2 años	Número niños 0-2 años en EAPI pública (porcentaje del grupo de edad)	Número niños 0-2 años en EAPI privada (porcentaje del grupo de edad)
2000	5 862 550	70 405	41 381
		(1.2%)	(0.71%)
2013	5 803 327	218 219	54 254
		(3.76%)	(0.94%)

Nota: "EAPI pública" incluye niñas y niños de dos años y menos que asisten a guarderías o estancias infantiles del IMSS, SEDESOL, DIF u otras instituciones públicas que los cuidan durante la jornada laboral de su madre o tutor. "EAPI privada" incluye niñas y niños de dos años y menos que asisten a guarderías o estancias infantiles, o instituciones privadas que los cuidan durante la jornada laboral de su madre o tutor.

Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (2000 y 2013).

En menos de 10 años de funcionamiento, SEDESOL alcanzó una matrícula anual de casi 300 000 niñas y niños de escasos recursos en sus estancias infantiles (*OECD Questionnaire to SEDESOL*, 2016). En 2017, SEDESOL planea concentrar la mitad de sus nuevas estancias en comunidades rurales desatendidas. El PEI de SEDESOL tiene margen de mejora, en particular en lo que se refiere a la calidad de los cuidados, pero también presenta para otros países un modelo de EAPI práctico y relativamente asequible. De hecho, la premisa básica —según la cual el gobierno subsidia la oferta y demanda del servicio de cuidado infantil en el hogar prestado por un cuidador que no sea pariente— es similar a los programas vigentes en otros países de la OCDE, como Francia, además del programa de Madres Comunitarias en Colombia.

El IMSS también ha tenido avances en las dos últimas décadas. En 1997 decidió hacer la transición de la prestación directa de cuidado infantil a una combinación de prestación directa e indirecta a través de empleadores, organizaciones comunitarias y familias individuales. La transición a una prestación indirecta es semejante al criterio seguido en muchos otros países de la OCDE. La prestación indirecta redujo los costos por instalación del IMSS en alrededor de 75% y estimuló la expansión (Stabb y Gerhard, 2010). La inscripción de las guarderías del IMSS a finales de 2015 es más del triple que en 1997 (207 689 niñas y niños frente a 59 000, respectivamente) (Stabb y Gerhard 2010, *OECD Questionnaire to IMSS*). Sin embargo, los números de inscritos al IMSS y a SEDESOL no alcanzan a satisfacer la demanda.

La cobertura de preescolar y jardín de niños muestra logros impresionantes

El esfuerzo más grande e impresionante de México ha sido la implantación de la cobertura de preescolar obligatorio y universal para las y los niños de tres a cinco años. Aunque es insuficiente el apoyo al cuidado para lactantes y párvulos, la cobertura de la EAPI es alta en el grupo de edad de tres a cinco años en México: un impresionante 80.7%

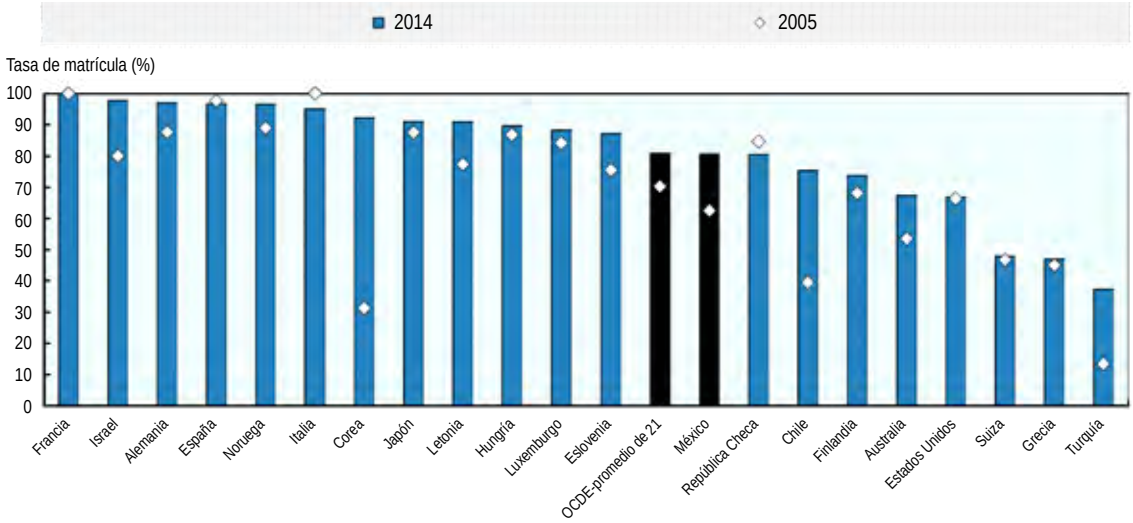
se inscribió en la preprimaria o primaria en 2014, cuando en 2005 eran apenas 62.5%. Este incremento de 18 puntos porcentuales es el cuarto más grande en este periodo entre los países con datos comparables. La matrícula en la escuela preprimaria o primaria de tres a cinco años en México ahora es comparable con el promedio de la OCDE (80.9%).

Este notable incremento en la matrícula refleja la rápida expansión del preescolar universal en México durante este periodo. En 2002, México legisló la extensión de la educación obligatoria para incluir tres años de escuela preprimaria, de los tres a los cinco años de edad; antes de esto, la educación obligatoria consistía en seis años de primaria y tres años de escuela secundaria básica. En un principio, la finalidad de la política era que las y los niños se integraran y cursaran tres años de preescolar antes de empezar la primaria para 2008, pero estos requisitos se relajaron a medida que quedó claro que no se llegaría a la meta. En realidad, los estados aún están construyendo la infraestructura para incorporar más niñas y niños de tres años al primer año de preescolar, y la tasa de matrícula para ellos sigue siendo de alrededor de 40% (OECD Education Database, 2016). La escasa cobertura para este grupo de edad subsiste como el principal obstáculo para la matrícula de la escuela preprimaria universal.

La introducción de preescolar en México ha dado resultados positivos para la participación en la fuerza laboral de las madres de preescolares. De la Cruz Toledo (2015) aplica un enfoque de diferencia-en-diferencias y encuentra (en el modelo intención de

Gráfica 3.11. **La matrícula de niñas y niños de tres a cinco años en preescolar ha aumentado sustancialmente en México**

Tasas de matrícula (%) en educación preprimaria o primaria, niños de tres a cinco años, 2005 y 2014



Nota: Los datos reflejan el número de niñas y niños de tres a cinco años matriculados en educación preprimaria (ISCED 2011 nivel 02) o educación primaria (ISCED 2011 nivel 1), como proporción (%) de la población correspondiente de tres a cinco años. Las disparidades potenciales entre la cobertura de los datos demográficos y los datos de matrícula significan que las tasas de matrícula pueden estar subestimadas para países (como Luxemburgo) que son exportadores netos de estudiantes, y sobrestimadas para países que son importadores netos. Las tasas de matrícula están topadas en 100% cuando rebasan el 100%. Solo se muestran los países si hay datos para 2005 y 2014.

Fuente: OECD Education Database (2016).

tratamiento) que un incremento de 10 puntos porcentuales en la tasa de matrícula de preescolar de las y los niños de tres y cuatro años aumentó de 0.8 a 1.9 puntos porcentuales la probabilidad de que sus madres tengan empleo, en relación con varios grupos de comparación: mujeres con hijos más pequeños, mujeres con hijos más grandes y mujeres sin hijos. El signo positivo y la importancia de estos resultados son robustos en las especificaciones de la intención de tratamiento y de tratamiento de los tratados.

Oferta insuficiente de guarderías para niñas y niños pequeños

México debe seguir ampliando la educación y atención a la primera infancia (EAPI), ya que la demanda de guarderías supera en gran medida la oferta y el financiamiento federal se ha estancado en los últimos años. Más de 90% de los menores de dos años están excluidos de la EAPI (cuadro 3.1). El número de instalaciones de SEDESOL y del IMSS ha crecido notablemente desde la creación de ambos programas, en particular desde la incorporación que hizo el IMSS en 1997 de prestadores privados, pero en los últimos años la tasa de crecimiento ha bajado el ritmo.

Conforme a varias medidas, la oferta de EAPI es insuficiente. En 2015, solo 16% de las trabajadoras del sector privado con hijos de cuatro años o menos dijeron tener acceso a una guardería a través de las personas empleadoras. Entre las trabajadoras formales, la proporción era 32%, mientras que solo 0.5% de las trabajadoras informales dijeron tener acceso a guardería a través de su empleador (cálculos de la OCDE con base en la ENIGH 2014). Las partes interesadas han pedido mayor acceso de las trabajadoras que cotizan a la seguridad social a las guarderías del IMSS, así como procesos transparentes para la admisión de niños y niñas a sus instalaciones.

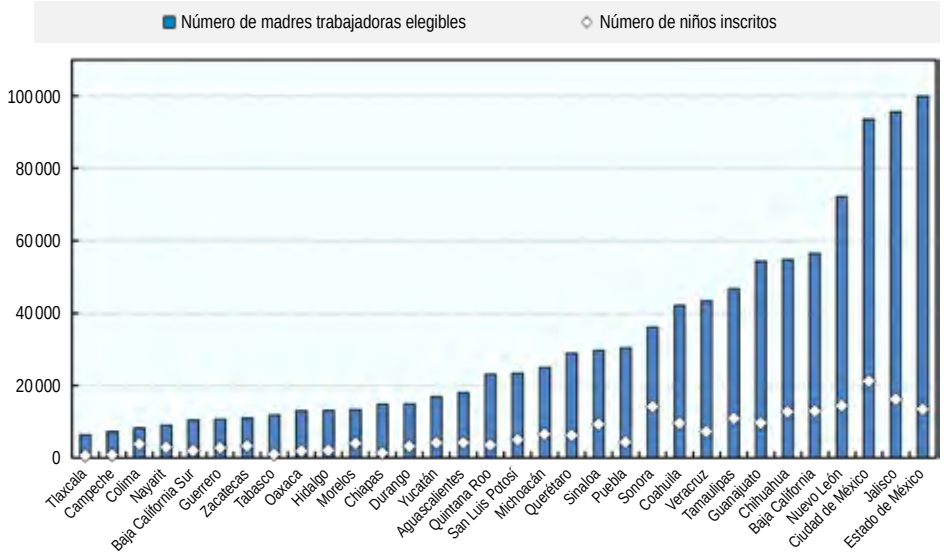
Los datos administrativos del IMSS confirman que hay una gran demanda de lugares en las guarderías. En 2015, estuvieron inscritos 214 563 niños y niñas en las guarderías del país; otros 17 854 estaban formalmente en lista de espera. El IMSS estima que la demanda nacional potencial de guarderías es de 1 035 846 madres trabajadoras, cifra que capta a quienes están inscritas en el IMSS, a las que utilizaron su licencia por maternidad y a quienes tenían cuando menos un hijo de entre 43 días y cuatro años de edad. (Sin duda, las madres pueden tener más de un hijo, por lo tanto, es probable que la demanda de lugares sea mayor que el número de madres trabajadoras elegibles.) La distribución en el ámbito estatal de la demanda (potencial) de guarderías del IMSS y la aceptación están ilustradas en la gráfica 3.12.

En 2013, el PEI de SEDESOL tenía una tasa de cobertura de 30.2% entre su población objetivo estimada[10] de casi un millón de infantes (CONEVAL, 2013). SEDESOL sigue ampliando anualmente el número de estancias. Sin embargo, informa que también cada año cierran alrededor de 300-400 estancias, comúnmente porque el propietario lo decide o porque la estancia no cumple con los criterios de calidad de SEDESOL. Como resultado, el número de niñas y niños inscritos ha aumentado más lentamente que el número de estancias nuevas agregadas. Desde luego, el financiamiento también es un problema; aun cuando SEDESOL tiene el compromiso público de ampliar el programa, el presupuesto varía de un año a otro, lo cual complica la planeación.

Si bien la cobertura de infantes de cinco y cuatro años en preescolar tenía prioridad en el gobierno y es casi universal, el preescolar obligatorio en México no ha incorporado a todos los de tres años. En abril de 2016, la SEP y SEDESOL anunciaron un plan para ofrecer preescolar a las y los niños de tres años en las estancias de SEDESOL. No está claro

Gráfica 3.12. **La demanda potencial es más alta que la inscripción en las guarderías**

Número de madres trabajadoras elegibles y número de niños inscritos en las guarderías del IMSS en todas las entidades federales en México, 2015



Nota: Las "madres elegibles" son una estimación del IMSS. La definición incluye a madres trabajadoras que cotizan/ están cubiertas por el IMSS que 1) han utilizado la licencia por maternidad y 2) tienen al menos un hijo de entre 43 días y cuatro años.

Fuente: *OECD Questionnaire to IMSS* (2016).

de qué manera los que están en el PEI recibirán el contenido educativo o cuáles son los requisitos académicos para las y los maestros. No obstante, en tanto no les quite lugares a las y los niños más pequeños en el PEI, la alianza es posiblemente un paso adelante para incrementar la cobertura de preescolar. Muchas madres prefieren mantener a sus hijos e hijas de tres años en el PEI el primer año de preescolar porque dura toda la jornada laboral en lugar del medio día tradicional en las escuelas de preescolar, y además el PEI ofrece alimentos.

Las normas de elegibilidad introducen otros vacíos significativos respecto a quién puede acceder a diferentes programas. Por ejemplo, las estancias de SEDESOL no dan servicio a bebés menores de un año, pero ofrecen lugares a niñas y niños con discapacidades. Las guarderías del IMSS y del ISSSTE aceptan a lactantes de 43 días de nacidos, pero casi nunca reciben a niñas y niños con discapacidades físicas o mentales (INEGI, 2015). Los programas de preescolar obligatorio que maneja la SEP tienen buena cobertura, aunque solo ofrecen clases medio día, lo cual limita la medida en que las madres, generalmente, pueden participar en la fuerza de trabajo (Staab y Gerhard, 2010).

El estatus socioeconómico también impulsa la matrícula de la EAPI. Cuanta más instrucción tienen las madres en México, mayor es la probabilidad de que trabajen y más alto es el nivel de sus ingresos (cálculos de la OCDE con base en la ENIGH 2015). Las mujeres con estudios superiores y mayores ingresos son más capaces de costear el cuidado en un centro, y muchas emplean trabajadoras domésticas para que cuiden a sus hijos e hijas en el hogar. A pesar del crecimiento del PEI, la mayoría de las familias de escasos recursos no tienen acceso a la EAPI.

Excluir a familias e infantes de escasos recursos de la EAPI de buena calidad puede tener efectos nocivos, y no solo en forma de ingresos perdidos de las madres. Las ventajas de invertir a edad temprana en las y los niños son grandes, especialmente para los procedentes de entornos desfavorecidos (Heckman, 2006; Heckman *et al.*, 2010). Los datos de PISA recogidos por la OCDE muestran que las y los estudiantes de 15 años que estuvieron en preprimaria cuando menos un año, probablemente tengan puntuaciones más altas en matemáticas que quienes no asistieron; la brecha en el rendimiento académico equivale casi a un año de escolaridad formal aun después de tener en cuenta el estatus socioeconómico de las y los alumnos (OECD, 2014c).

La calidad del cuidado infantil sigue siendo una preocupación

La calidad de la EAPI en México es una preocupación importante para el bienestar y el desarrollo de la infancia, así como para la disposición de madres y padres de encomendar a terceros el cuidado infantil. No es probable que los pocos requisitos académicos exigidos a las y los trabajadores de guarderías y la alta proporción de estudiantes respecto a las y los maestros inspiren la confianza de madres y padres.

El PEI de SEDESOL ha sido un recurso por lo menos en tres formas: al expandir la EAPI, al permitir a las mujeres ingresar al mercado laboral y al crear empleos en el cuidado infantil. Para 2010, el PEI había creado empleos para más de 38 000 mujeres.

Sin embargo, los críticos enfatizan que estos empleos son de baja calidad y que las y los trabajadores son, en gran medida, informales, y por ende quedan excluidos de importantes protecciones sociales relacionadas con el empleo. Las y los propietarios de las estancias son independientes y, en 2016, alrededor de dos terceras partes (~6 000 de cada 9 231 estancias) habían registrado su estancia como empresa formal en el gobierno. Sin embargo, la mayor parte no informa de sus ayudantes en el cuidado infantil, y la mayoría de ellos no se registran por su cuenta. Por consiguiente, SEDESOL informa que solo unos 3 000 ayudantes son trabajadoras o trabajadores formales incorporados a la seguridad social, es decir, están registrados en el IMSS. Esta es una proporción muy reducida de empleados de guarderías inscritos como trabajadores formales, ya que se requiere que las estancias tengan al menos un asistente por cada ocho niños y, en consecuencia, probablemente hay cuando menos 40 000 ayudantes asociados al programa. Aun cuando SEDESOL conoce su estatus informal y ha informado estas cifras a las secretarías pertinentes, la tarea de inscribirlos y hacer valer el empleo formal (y la subsecuente inscripción a la seguridad social) es competencia de otras áreas del gobierno.

El manejo del programa de SEDESOL cuesta mucho menos que el del IMSS, pero hay algunas diferencias en la calidad de los cuidados (Staab y Gerhard, 2010). Los criterios educativos para las y los trabajadores del PEI no son de muy alto nivel. El principal requisito académico para ser jefe ("responsable") de cuidadores de infantes es el certificado de educación secundaria básica, más o menos el equivalente a terminar la escuela a los 15 años. Las y los cuidadores también deben certificarse conforme a las normas del Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), de la Secretaría de Educación. Los bajos niveles educativos requeridos para las y los cuidadores han llevado a los críticos a afirmar que niños y niñas de escasos recursos reciben atención de segunda. Sin embargo, SEDESOL ordena diversos cursos de capacitación, como prevención de incendios, preparación de alimentos nutritivos, primeros auxilios y protocolos de seguridad y emergencia.

Las guarderías del IMSS son mejor conocidas por el contenido educativo (Gerhard, 2013) y el IMSS informa que en las instalaciones suele haber cuando menos un maestro o maestra con un título relacionado con educación. Los y las ayudantes en educación deben certificar que tienen los conocimientos necesarios para promover el desarrollo físico, cognitivo y socioafectivo de los infantes. Similar al proceso para SEDESOL, CONOCER otorga esta certificación.

También se han planteado preguntas sobre la calidad de los cuidados en la red de guarderías del ISSSTE. En 2012, el ISSSTE hizo una evaluación para identificar las deficiencias en la implementación de programas y recursos. Uno de los riesgos que requirió atención inmediata fue el relacionado con la salud y la integridad física de los infantes en sus Centros de Bienestar y Desarrollo (OCDE, 2013b).

Las y los maestros de preescolar mexicanos (de niñas y niños de tres a cinco años) deben tener al menos un título o licenciatura acorde con las normas de muchos otros países de la OCDE (OECD Education Database, 2016). Sin embargo, México tiene un pobre desempeño al compararlo con el resto de la OCDE en la proporción de alumnos, alumnas y personal docente en educación preprimaria (ISCED nivel 0). En el promedio de la OCDE hay 14.4 alumnos y alumnas por maestro en la educación preprimaria. En México, la proporción es de 25.2 estudiantes por maestro, una de las tasas más altas en la OCDE (OECD, 2014c).

El incendio de 2009 en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, provocó la muerte de 49 pequeños y lesiones a muchos más. Esta tragedia nacional marcó la conciencia pública. También debilitó la confianza en las guarderías, en especial porque las investigaciones revelaron que numerosos reglamentos de seguridad no se habían cumplido en el centro y era una de las guarderías privadas contratadas por el IMSS.

Mejoras a la EAPI en México

Las mejoras a la EAPI para niños y niñas de cinco años y menos deberán concentrarse en ampliar la oferta y mejorar la calidad de los cuidados.

- ***Garantizar que madres y padres de bebés y niños pequeños puedan acceder a la educación y atención a la primera infancia (EAPI).*** Esta es una preocupación de especial importancia cuando la obligación del trabajo no remunerado de cuidar a las y los hijos recae desproporcionadamente en las mujeres, limitando su capacidad para vincularse al trabajo remunerado (capítulo 4). México ha dado pasos importantes en años recientes para ayudar a madres y padres a cuidar a los pequeños con la introducción de la educación preescolar obligatoria universal, así como con la expansión del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

  No obstante los logros en la EAPI, la oferta de guarderías en México deja mucho que desear. Menos de 10% de los y las menores de tres años están en las guarderías, y la demanda supera con mucho la oferta (gráfica 3.12). México debe seguir invirtiendo en la ampliación de guarderías y estancias infantiles para los muy pequeños y lo mismo en el sistema preescolar universal. Esto puede ser mediante mayor cobertura (es decir, más lugares para inscribir a las y los alumnos, en particular los de tres años desatendidos) y horarios más largos en preescolar.
- ***Garantizar que las opciones de EAPI ofrezcan cuidados de buena calidad.*** Es preciso mejorar las normas de calidad para brindar a niñas y niños pobres igualdad de oportunidades y alentar a madres y padres para que utilicen la EAPI. Esto deberá incluir requisitos de formación más elevados para los nuevos ayudantes en las estancias y menor proporción de niños respecto a maestros. Las autoridades pertinentes en México

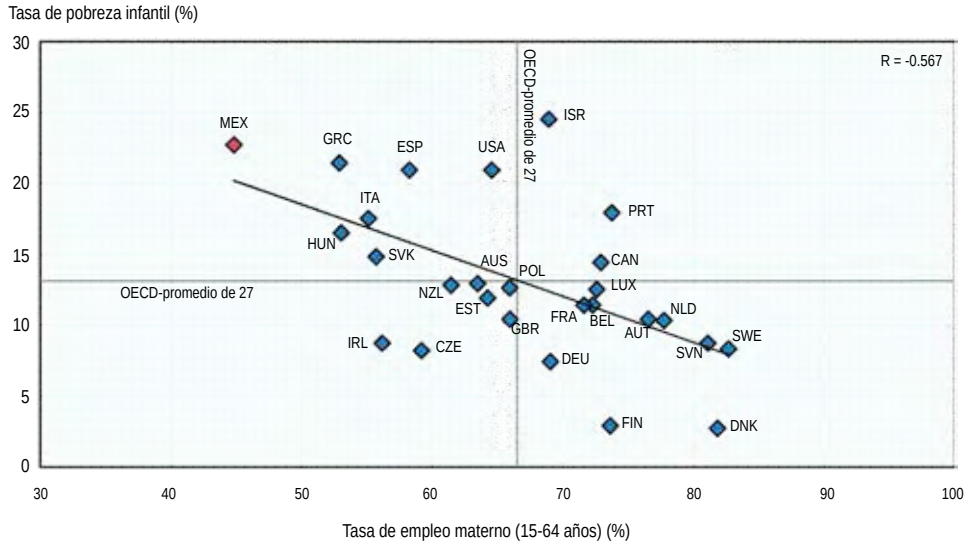
también deben abordar el problema de las y los trabajadores informales que sirven como agentes del sistema de la EAPI. Debería ser fácil incorporar a estos trabajadores y trabajadoras a la seguridad social, y el gobierno será negligente si no lo hace.

3.8. El empoderamiento económico de las madres es decisivo para reducir la pobreza en las familias

La participación de las mujeres en el trabajo remunerado tiene muchos beneficios para ellas (capítulo 1), pero también para los hijos e hijas. Ahora es casi una máxima en la economía del desarrollo que a las y los niños les va mejor cuando las madres controlan un mayor porcentaje de los recursos de la familia, porque es más probable que trasladen los recursos a hijas e hijos. Esta evidencia se obtuvo mediante la rigurosa evaluación de los países. En el ámbito transnacional de la OCDE, los aumentos en el desempleo están relacionados con una menor incidencia de pobreza infantil, aunque, por supuesto, muchos factores causales impulsan el empleo materno y la pobreza infantil (gráfica 3.13). Estas lecciones se han reflejado en el diseño de políticas, incluida la decisión de pagar las transferencias monetarias condicionadas (TMC) a las madres para combatir la pobreza en muchas regiones del mundo. México fue líder global en el uso de este enfoque con la introducción de Progresa a finales de la década de 1990.

Gráfica 3.13. **El empleo materno se corresponde con menor pobreza infantil**

Porcentaje de niños (0-17) que viven en familias pobres, y tasas de empleo (%) para madres (15-64 años) con al menos un hijo de 0-14 años, 2012



Nota: Para Australia, los datos de empleo materno se refieren a 2011. Para Canadá, los datos de empleo materno y pobreza infantil se refieren a 2011. Para Estados Unidos, los datos de empleo materno se refieren a mujeres con al menos un hijo de 0-17 años. Para Suecia, los datos de empleo materno se refieren a mujeres de 15 a 74 años al menos con un hijo de 0-17 años.

Por familias pobres se entiende las que tienen ingresos equivalentes después de impuestos y transferencias inferiores a 50% de la mediana anual nacional, equivalente al ingreso familiar después de impuestos y transferencias.

Fuente: OECD Family Database (2016) y OECD Income Distribution Database (2016).

3.9. El papel de Prospera en el combate a la pobreza de las familias

El programa de transferencia monetaria condicionada (TMC) Prospera es la estrategia federal de México para combatir la pobreza, inicialmente llamado Progresa en 1997. (Las administraciones subsecuentes lo rebautizaron: Oportunidades y ahora Prospera.) Progresa buscó promover la formación de capital humano entre niñas y niños campesinos pobres al motivar a madres y padres para que invirtieran mejor en sus hijos. El gobierno se enfocó en tres resultados: más asistencia escolar, servicios de salud preventivos y estado nutricional. El apoyo monetario se entregó (mayoritariamente) a las madres, condicionado a que hijos e hijas acudieran con regularidad a las instalaciones de servicios de salud y asistieran a la escuela, con menos de tres faltas al mes. Las TMC dieron a las familias beneficiarias mayor libertad que el sistema preexistente de transferencias en forma de subsidios alimentarios (Levy, 2006).

Al inicio se ofreció a poco más de 300 000 familias beneficiarias en comunidades pobres seleccionadas en forma aleatoria (Levy, 2006), ahora Prospera redistribuye ingresos a 6.8 millones de familias (de una población objetivo de 7.9 millones) utilizando un umbral de pobreza multidimensional como criterio de elegibilidad (OECD questionnaire to SEDESOL). El actual objetivo declarado de Prospera es "contribuir al fortalecimiento de la implementación eficaz de los derechos sociales que fomentan las capacidades de las personas que viven en pobreza, a través de acciones que amplían sus posibilidades en cuestión de alimentos, salud y educación, y mejoran su acceso a otras dimensiones de bienestar" (OECD questionnaire to SEDESOL).

Prospera ha crecido a partir de sus tres áreas de interés iniciales: educación, salud y nutrición, y ahora incluye un componente de vinculación, es decir, se enlaza con otros programas federales. Esto implica brindar a los beneficiarios asesoramiento, información y acceso a programas o acciones en diferentes dependencias gubernamentales relacionados con el desarrollo productivo, generación de ingresos, capacitación, empleo, educación financiera, acceso a planes de ahorro, seguros de vida y crédito. Todavía no se hace una evaluación exhaustiva de los efectos de la vinculación con el apoyo al empleo, pero la evidencia inicial indica que la conexión de Prospera con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros ha conducido a avances en el acceso a la banca formal (capítulo 2). Para 2016, un total de 626 000 beneficiarios y beneficiarias de Prospera, en su mayoría mujeres, había contratado cuentas de ahorros, y 639 000 habían adquirido un crédito básico (CONAIF, 2016).

En diversas medidas, Progresa/Oportunidades/Prospera han sido un éxito. Las evaluaciones han encontrado efectos positivos en los resultados para asistencia a la escuela, progreso en calificaciones, nutrición y salud,[11] y el programa ha sido reproducido en distintas partes del mundo por su diseño y estrategia de evaluación (sección 3.10). Los críticos del programa cuestionan la eficiencia de utilizar transferencias relativamente grandes para mejorar la asistencia a la escuela, si las transferencias necesitan ser condicionadas (o si las transferencias no condicionadas tendrían efectos semejantes), y cómo las transferencias condicionadas deben ir acompañadas de un mejor acceso a los servicios sociales en comunidades desatendidas.[12]

Prospera tiene varios componentes de género inherentes. Primero, las transferencias monetarias llegan directamente a las madres, que son las responsables de garantizar que hijas e hijos vayan a la escuela y asistan al examen médico. Segundo, el programa ofrece becas como una forma de acción afirmativa a fin de contrarrestar la desventaja histórica de las adolescentes en el sistema educativo nacional. Tercero, después de que una familia

reúne los criterios de pobreza, se da prioridad a las familias con miembros menores de 22 años y familias con mujeres en edad de procrear.

La evaluación de la TMC de México a través de la perspectiva de género plantea un cuadro complejo. Por una parte, el programa ha empoderado a las mujeres al darles el control de recursos y la facultad de tomar decisiones en la familia. Hay pruebas que indican que esta realineación en el control de recursos ha coincidido con menos violencia doméstica en las familias receptoras (Rivera *et al.*, 2006). Al mismo tiempo, en un conjunto de investigaciones se indagó de qué manera las responsabilidades de las madres en el programa aumentan sus obligaciones de trabajo no remuneradas, restringen sus opciones en el mercado laboral y refuerzan las normas de género socialmente construidas (sección 3.10). Estas inquietudes persisten.

3.10. Mejoras en la eficacia de las políticas sociales dirigidas a la igualdad de género

Las brechas de género son producto de factores sociales, culturales y económicos, pero las políticas bien concebidas y las instituciones pueden ayudar a allanar el terreno entre mujeres y hombres. Es importante que los gobiernos evalúen con rigor las políticas públicas, garanticen que las consideraciones de género estén incluidas en la planeación y evaluación, tomen en cuenta los factores externos positivos y negativos, y evalúen la forma en que las políticas, leyes e instituciones interactúan para afectar a mujeres y niñas. Estas acciones deberán estar integradas a mecanismos sólidos de supervisión y rendición de cuentas en el gobierno (capítulo 6).

Importancia de las evaluaciones precisas de las políticas

Las evaluaciones precisas de las políticas sociales son necesarias para valorar si tienen los efectos previstos. Las evaluaciones en que se usan las pruebas de control aleatorias (RCT por sus siglas en inglés) son el "patrón de referencia"[13] en la investigación de políticas. Las RCT son experimentos en que se da cierta intervención política a una subpoblación seleccionada aleatoriamente. Los resultados del grupo receptor se comparan con los de un grupo no receptor aleatorio. Puesto que la asignación es aleatoria y los grupos son casi idénticos (en el mejor de los casos), los efectos del programa pueden evaluarse independientemente de las características de los participantes. Esto ayuda a eliminar el problema de selección en programas en que las personas eligen participar o son elegidas. (La guardería es un ejemplo: es difícil estimar los efectos que tiene la guardería ofrecida en los resultados de las y los niños y las madres y padres cuando estos pueden elegir participar, ya que hay diferencias fundamentales observables y no observables entre los que deciden mandar a su hijo a la guardería y los que no.) Los experimentos aleatorios ofrecen un contraste importante: ¿qué habría pasado sin la intervención de la política?

México ha demostrado prácticas de evaluación sólidas. El diseño inicial de Progresa de SEDESOL (que se convirtió en Oportunidades y ahora es Prospera) en 1997, se conoce mundialmente como un buen ejemplo de planeación para la evaluación. Para determinar los efectos causales, los planificadores identificaron 506 comunidades marginales que necesitaban apoyo en ingresos. Progresa se introdujo en 320 comunidades de tratamiento seleccionadas aleatoriamente, y se usaron 186 como grupo de control para comparar (recibieron la TMC poco después) (De Janvry y Sadoulet, 2004). La introducción escalonada permitió a los investigadores evaluar los efectos sin tener que separar otros factores que

podrían alterar los resultados (por ejemplo, recursos comunitarios más bajos o más altos). La TMC de México y su estrategia de evaluación aleatoria se ha reproducido en varias partes del mundo, incluso en la ciudad de Nueva York. Los nuevos programas deberán introducirse utilizando RCT o métodos cuasiexperimentales cuando sea posible, tal como la discontinuidad en la regresión (donde los grupos de "tratamiento" y de "control" se definen alrededor de un umbral de elegibilidad, como la elegibilidad por edad o la sincronización de la introducción del programa) o la diferencia-en-diferencias (donde la diferencia en los resultados se mide a lo largo del tiempo entre grupos comparables que recibieron o no "tratamiento" de la normativa). Las RCT permiten evaluaciones más precisas de la presencia y el tamaño de los efectos de la política.

Integrar el género en la recopilación y análisis de datos

La recopilación de datos confiables que hacen las agencias de estadísticas nacionales es decisiva para la evaluación de políticas, al igual que la incorporación de consideraciones de género en la recopilación y evaluación de datos (OCDE, 2014d y 2016d). Esto deberá incluir, como mínimo, evaluar el acceso a políticas y resultados utilizando datos de sexo desagregados; crear vínculos entre los institutos de las mujeres y las agencias de estadísticas nacionales, y garantizar que las secretarías utilicen realmente estos datos de sexo desagregados en la planeación, evaluación e inclusión del género en el proceso de formulación de políticas (capítulo 6).

Habrá que elogiar al INEGI por conducir y publicar una amplia gama de encuestas en las áreas de políticas sociales —fecundidad, salud, drogadicción, educación, empleo, trabajo no remunerado, seguridad social, violencia y pobreza— y por incluir el desglose por género en muchas de sus estadísticas. El INEGI deberá continuar y ampliar estos esfuerzos, ya que la recopilación sistemática de los datos desagregados por sexo que hacen las secretarías competentes sigue siendo desigual (capítulo 6).

Las encuestas del uso del tiempo tienen particular importancia para evaluar el trabajo no remunerado (Ferrant *et al.*, 2014), gran parte del cual lo realizan niñas y mujeres y, por lo general, no está incluido en las cuentas nacionales. México hace bien al respecto, porque ha efectuado más encuestas de uso del tiempo que la mayoría de los países de la OCDE y muchas naciones latinoamericanas. Las principales encuestas de hogares (ENIGH) y fuerza laboral (ENOE) son amplias y en consonancia con otras encuestas de la OCDE, pero una mejora sugerida para la ENOE sería ajustar las preguntas de estructura familiar de modo que madres y padres puedan asociarse a hijas e hijos y la edad de estos pueda identificarse, como sucede en la ENIGH. En la actualidad es posible ver si las mujeres son madres en la ENOE, pero no es posible ver cuál es su hijo en la del hogar. Esto restringe la comprensión del comportamiento en cuanto al empleo de madres y padres de niños pequeños en la encuesta principal de la fuerza laboral de México, un área demográfica importante para entender las barreras a la participación en la fuerza laboral femenil.

Identificar los factores externos de las políticas y las interacciones entre políticas

Es esencial para los gobiernos prever y evaluar los factores externos de las políticas y las interacciones entre ellas. México podría mejorar en esta área. Las políticas orientadas a un resultado pueden tener efectos imprevistos en otros resultados. Adicionalmente, las relaciones entre programas, leyes e instituciones son importantes, ya que los programas pueden estar en conflicto —o complementarse entre sí— de diferente manera. Estas

interacciones y factores externos también apuntan a la necesidad de integrar el género en los sectores y secretarías de gobierno.

Los recursos públicos destinados a determinados subgrupos a veces tienen efectos indirectos, en especial en hogares multigeneracionales. Una entrada de recursos puede reducir las restricciones de liquidez e incrementar las inversiones de capital humano (Edmonds, 2006) que pueden dar a los miembros de la familia más opciones fuera del hogar. Un ejemplo obvio es que se ha detectado que las políticas cuya finalidad es promover la educación en la primera infancia tienen efectos positivos en el empleo de las mujeres en los países de la OCDE y América Latina, incluido México (Berlinski y Galiani, 2007; De la Cruz Toledo, 2015). Puede suceder que los gastos en estufas modernas para las familias (capítulo 4) reduzcan las horas de las mujeres en el trabajo no remunerado, si bien el objetivo primordial era prevenir los riesgos para la salud pública. Las evaluaciones de las transferencias sociales deberán tener en cuenta los posibles factores externos y cómo pueden diferir por sexo.

Un ejemplo interesante que ya se evaluó en México incluye una transferencia monetaria a las personas adultas mayores. El programa estatal de TMC para este sector en el Distrito Federal, llamado Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores (PAAM), ha tenido beneficios positivos imprevistos en la matrícula escolar de las y los niños. Mediante un criterio de discontinuidad en la regresión, que evalúa las diferencias en los resultados en torno a un límite para la elegibilidad, Gutierrez *et al*. (2016) encuentran que la introducción de este beneficio, cuando el adulto mayor cumple 70 años, impulsa un incremento de 20 a 33 puntos porcentuales en la proporción de nietos y nietas convivientes de 13 a 18 años inscritos en la escuela. También hay un decremento (menor y más robusto) en la participación de niñas y niños en la fuerza laboral en estas familias. Considerando la dificultad persistente en México para asegurarse de que los niños terminen la escuela secundaria, este es un efecto accesorio importante de una transferencia monetaria programada destinada a otros miembros de la familia. También se estudiaron los efectos de la PAAM en el uso del tiempo remunerado. La evidencia indica que los miembros de la familia que tienen entre 18 y 59 años incrementan la oferta laboral si viven con un varón adulto mayor elegible, pero la reducen si viven con una mujer adulta mayor elegible, lo que sugiere que es más probable que las mujeres mayores compartan su transferencia monetaria con los miembros más jóvenes de la familia (Juárez, 2010).

Los programas de transferencia monetaria condicionada destinados a la reducción de la pobreza, como el Ingreso Ético Familiar de Chile (IEF, que sustituye progresivamente a Chile Solidario) y Progresa/Oportunidades/Prospera de México, han tenido otros efectos positivos sobre diversos resultados sociales, como la escolaridad y el estado nutricional (sección 3.9). Al conceder las transferencias a las madres, las TMC han representado logros fundamentales en el reconocimiento de los gobiernos al papel de las mujeres en el hogar y han transformado la asignación de recursos públicos en las familias. Se ha observado que la mayoría de los programas de TMC han conseguido sus objetivos de aumentar la matrícula o la asistencia escolar de niñas y niños y, en algunos países, como México, han integrado consideraciones de género al ofrecer subvenciones para que niñas y niños asistan a la escuela secundaria (Fiszbein *et al*., 2009).

Obviamente, los efectos imprevistos de las políticas también pueden ser negativos. Si bien las TMC dan ingresos estables a las mujeres y capacidad de negociación más fuerte en los hogares, hay una salvedad importante: estas mujeres son madres encargadas de transformar este dinero en mejoras en el capital humano de sus hijas e hijos. Más aún,

estas mujeres son abrumadoramente pobres, su instrucción es escasa y tienen pocas perspectivas de empleo formal.

Las condiciones contractuales de los programas de TMC pueden perpetuar el papel de las mujeres como cuidadoras. Cumplir con estas condiciones impone mayores exigencias de tiempo en las madres que en los padres, en particular cuando las y los cuidadores tienen que emplear tiempo para desplazarse largas distancias y esperar para acceder a los servicios en zonas donde la prestación pública es escasa (igual que en muchas zonas rurales de México). A medida que las mujeres pobres asumen más y más deberes no remunerados, con frecuencia se ven obligadas a aplazar o abandonar su vinculación, o intentos de vincularse al mercado laboral (López y Salles, 2006).

Estas responsabilidades de la TMC no preparan lo suficiente a las madres para la vida después de que sus hijas e hijos "se gradúan" del programa. Cuando estos llegan a la edad máxima y ya no son elegibles para las transferencias, muchas mujeres que pasaron años recibiendo las transferencias monetarias condicionadas se ven con pocas posibilidades de ingresar al mercado laboral. Así pues, pueden encontrarse en una posición financiera peor a la que tenían antes de entrar al programa de TMC (CEPAL, 2012).

Los gobiernos han comenzado a reconocer que dirigir las TMC a las madres puede agregarles una carga indebida de trabajo no remunerado, ya que muchas veces son las únicas responsables de garantizar que los miembros de la familia cumplan las muchas condiciones necesarias para recibir fondos (CEPAL, 2012; Molyneux, 2008). En Chile, el IEF ha empezado a ofrecer un subsidio monetario disponible hasta durante cuatro años para el empleo de las mujeres en el sector formal (20% del salario), además de un subsidio para el empleador (10% después de dos años de empleo) (Fultz y Francis, 2013). México ya también hace esfuerzos para facilitar la participación de las madres en la fuerza de trabajo retribuida a través de la vinculación de sus TMC con otras dependencias de gobierno (sección 3.9). La meta es ayudar a aumentar la autosuficiencia, a echar abajo (o cuando menos no reforzar) los roles de género tradicionales, y preparar mejor a las mujeres para la graduación de un programa de TMC.

Las estancias infantiles en México ofrecen otro ejemplo de factores externos negativos. Si bien el programa de SEDESOL merece un reconocimiento por crear cientos de miles de lugares en las guarderías y decenas de miles de empleos para mujeres, que en su mayoría son empleos informales y no están incorporados a la seguridad social (sección 3.7), esto crea problemas nuevos. En lugar de convertir a las mujeres en agentes de la política social, el gobierno debe seguir desarrollando un sistema de protección social integral y holístico que beneficie a todos.

Por último, las políticas y la legislación deben estar coordinadas con el gobierno, de modo que las medidas logren sus efectos óptimos. La prohibición en México en 2012 de las pruebas de embarazo al momento de la contratación es un ejemplo. Esta prohibición era necesaria, pero no fue suficiente; no estuvo acompañada de cambios significativos en la manera de pagar la licencia por maternidad. El que los empleadores pudieran seguir teniendo la responsabilidad de pagar 100% de los salarios durante la licencia por maternidad —aun en un número reducido de casos— indica que es alta la probabilidad de discriminación de género al momento de la contratación. Reformar el periodo de cotizaciones requerido y el pago de prestaciones por maternidad puede aligerar estas preocupaciones. México debe considerar este tipo de interacciones entre las secretarías y los niveles de gobierno al concebir políticas y leyes incluyentes.

Notas

1. Aquí las madres se definen como mujeres que tienen al menos un hijo o hija a su cargo menor de 14 años.
2. La definición de la OCDE de quienes no estudian ni trabajan (todas las personas de 15 a 29 años que no tienen empleo ni educación ni capacitación) difiere de la que algunos sugieren usar en México, que no incluye a las madres jóvenes desligadas del mercado laboral (OECD, 2013b) ni a jóvenes que están en capacitación (información de INMUJERES).
3. Por madres se entiende que tengan por lo menos un hijo o hija a su cargo menor de 14 años.
4 El ENAPEA brinda varias herramientas de información, incluida la página web www.comolehago.org, que ofrece información sobre la prevención del embarazo en adolescentes. Se lanzó un curso en línea para prestadores de servicios de salud llamado "Salud sexual y reproductiva y prevención del embarazo adolescente" con miras a reforzar la capacidad en este tema desde la perspectiva de género y derechos humanos. También hay un curso en línea llamado "Familia y sexualidad" dirigido a madres, padres y tutores de adolescentes.
5 En México, becas se refiere a las ofrecidas por la SEP y pueden considerarse como subvenciones, porque son otorgadas por el gobierno y en muchas becas no hay criterios basados en méritos para recibirlas.
6. Esta tabulación es una compilación de varias preguntas sobre la discriminación, como "¿Le han pagado menos que a un hombre que tiene el mismo empleo o puesto?" y "¿Ha recibido menos oportunidades que un hombre para avanzar?"; y se entiende que incluye a mujeres que declararon haber sufrido al menos un incidente de discriminación laboral en los últimos 12 meses.
7. Los requisitos de cotizaciones para recibir la licencia por maternidad varían en los países de la OCDE, pero la exigencia en México de 30 semanas dentro del periodo de 12 meses es relativamente oneroso. Por ejemplo, en España todas las mujeres empleadas tienen derecho a la licencia por maternidad siempre y cuando cumplan las siguientes condiciones: la madre necesita estar cotizando a la seguridad social al comenzar la licencia (o recibir las prestaciones por desempleo) y haber cotizado a la seguridad social durante al menos 180 días en los siete años previos o 360 días en toda su vida laboral (Escobedo *et al.*, 2016). Los requisitos son más leves para las mujeres menores de 26 años en España.
8. En 2016, la Suprema Corte de México dictaminó que madres y padres que cotizan a la seguridad social pueden acceder a los servicios de las estancias infantiles del IMSS. Anteriormente, solo las madres y padres solteros custodios inscritos en el IMSS podían inscribir a sus hijos e hijas.
9. Las comparaciones trasnacionales son difíciles, ya que los datos para muchos países europeos, por lo general, incluyen a niños de 0-2 años en los servicios de centros públicos o privados, estancias infantiles organizadas, y los que son cuidados por una niñera profesional, pero no los servicios sin remuneración que brindan los parientes, amigos o vecinos. Esto puede hacer que sus estimaciones suban, por ejemplo, si hay un gran número de niñeras o nanas certificadas. Los países también varían en la cantidad de horas que un niño debe pasar en la EAPI para que lo cuenten como inscrito.
10. La población objetivo de SEDESOL para el PEI es de 900759 beneficiarios. La población potencial más grande es de 3.16 millones de beneficiarios (CONEVAL, 2013).
11. Progresa/Oportunidades ha inspirado un enorme conjunto de investigaciones para evaluar sus efectos. Véase, por ejemplo, Dubois *et al.* (2012); De Janvry *et al.* (2006); Fernald *et al.* (2008); y Levy (2006).
12. Para una muestra de análisis críticos de Progresa/Oportunidades/Prospera y otras TMC, consultar, por ejemplo, De Janvry y Sadoulet (2004) y Pellerano y Barca (2014).
13. Los puntos fuertes de las pruebas controladas aleatorias (RCT) están documentados ampliamente entre los científicos sociales o sociólogos. Por ejemplo, véase en Banerjee y Duflo (2012); Gerber y Green (2012); Karlan y Appel (2011) la visión general de este método establecido desde hace muchos años.

Bibliografía

Adema, W., C. Clarke y V. Frey (2015), "Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected U. S. States", *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, núm. 172, OECD Publishing, París, <dx.doi.org/10.1787/5jrqgvqqb4vb-en>.

Administración Pública del Distrito Federal (2015), "Acuerdo mediante el cual se da a conocer la implementación de la nueva cultura laboral en la Ciudad de México por el que se establece la organización del tiempo de trabajo, otorgamiento de licencias especiales y periodos vacacionales, para las y los trabajadores de base, confianza, estabilidad laboral, enlaces, líderes coordinadores, mandos medios y superiores de la administración pública del Distrito Federal, para la efectividad de la prestación del servicio a la ciudadanía y la conciliación de la vida laboral y familiar", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, agosto de 2015.

Agüero, J. y M. Marks (2008), "Motherhood and Female Labour Force Participation: Evidence from Infertility Shocks", *American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 98, núm. 2, pp. 500-504.

Baker, M., J. Gruber y K. Milligan (2005), "Universal Childcare, Maternal Labour Supply, and Family Well-being", *NBER Working Paper*, núm. 11832, Cambridge, United States.

Banerjee, A. y E. Duflo (2012), *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs Publishing, Nueva York.

Bauernschuster, S. y M. Schlotter (2015), "Public Childcare and Mothers" Labour Supply – Evidence from Two Quasi-experiments", *Journal of Public Economics*, vol. 123, pp. 1-16.

Bentauouet, R. y M. Székely (2014), "Dropout in Upper-secondary Education in Mexico: Patterns, Consequences and Possible Causes", *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 7083, Washington, D.C.

Berlinski, S. y S. Galiani (2007), "The Effect of a Large Expansion of Pre-primary School Facilities on Preschool Attendance and Maternal Employment", *Labour Economics*, vol. 14, núm. 3, pp. 665-680.

Bosch, M., D. Fernandes y J. Villa (2015), "Nudging the Self-employed into Contributing to Social Security: Evidence from a Nationwide Quasi-experiment in Brazil", *Inter-American Development Bank Working Paper*, núm. 633, Inter-American Development Bank.

Bott, S. *et al*. (2012), "Violence against Women in Latin America and the Caribbean: A Comparative Analysis of Population-based Data from 12 Countries", Pan American Health Organization, Washington, D.C.

Boushey, H. y S. J. Glynn (2012), "Significant Business Costs to Replacing Employees", Center for American Progress, <http://www.americanprogress.org/issues/labor/report/2012/11/16/44464/there-are-significant-businesscosts-to-replacing-employees/>.

Budig, M. (2014), "The Fatherhood Bonus and the Motherhood Penalty: Parenthood and the Gender Gap in Pay", Report published by Third Way/Next.

Budig, M. y P. England (2001), "The Wage Penalty for Motherhood", *American Sociological Review*, vol. 66, núm. 2, pp. 204-225.

CEPAL-Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2012), *Informe Anual 2012: Los bonos en la mira: Aporte y carga para las mujeres*.

Chen, Y. C., Y.-C. Wu y W.-C. Chie (2006), "Effects of Work-related Factors on the Breastfeeding Behavior of Working Mothers in a Taiwanese Semiconductor Manufacturer: A Cross-sectional Survey", *BMC Public Health*, vol. 6, p. 160.

Colorado Department of Public Health and Environment (2015), "Reducing Unintended Pregnancy", <https://www.colorado.gov/pacific/cdphe/reducing-unintended-pregnancy>.

CONAIF-Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2016), *Reporte Nacional de Inclusión Financiera 7*, México.

CONAPRED (2010), "Encuesta Nacional Sobre la Discriminación en México: Resultados generales".

CONEVAL (2013), "Ficha de Monitoreo 2013 de la Dirección General de Políticas Sociales: Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65527/fmye_2013_pei_informe_Final_1_.pdf.>

Correll, S., S. Benard y I. Paik (2007), "Getting a Job: Is there a Motherhood Penalty?", American Journal of Sociology, vol. 112, núm. 5, pp. 1297-1339.

Darroch, J. E. y S. Singh (2013), "Trends in Contraceptive Need and Use in Developing Countries in 2003, 2008 and 2012: An Analysis of National Surveys", *The Lancet*, vol. 381, núm. 9879, pp. 1756-1762.

De Hoyos, R., C. Gutierrez y V. Vargas (2015), "The Harmful Interaction between Economic Crisis, Violence, and NiNis in Mexico", World Bank, Washington, D.C.

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2006), "Making Conditional Cash Transfer Programs More Efficient: Designing for Maximum Effect of the Conditionality", *World Bank Economic Review*, vol. 20, núm. 1, pp. 1-29.

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2004), "Conditional Cash Transfer Programs: Are They Really Magic Bullets?", *ARE Update*, vol. 7, núm. 6.

De Janvry, A. *et al.* (2006), "Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets in Keeping Children at School and from Working when Exposed to Shocks?", *Journal of Development Economics*, vol. 79, pp. 349-373.

De la Cruz Toledo, E. (2015), "Universal Preschool and Mothers' Employment", Columbia University, Population Research Center Working Paper.

Doiron, D. y T. Gørgens (2008), "State Dependence in Youth Labour Market Experiences, and the Evaluation of Policy Interventions", *Journal of Econometrics*, vol. 145, pp. 81-97.

Dube, A., E. Freeman y M. Reich (2010), "Employee Replacement Costs", *Institute for Research on Labor and Employment Working Paper*, núm. 201-10, Institute for Research on Labor and Employment, University California Berkeley.

Dubois, P., A. Janvry y E. Sadoulet (2012), "Effects on School Enrollment and Performance of a Conditional Cash Transfer Program in Mexico", *Journal of Labor Economics*, vol. 30, núm. 3, pp. 555-589.

Edmonds, E. V. (2006), "Child Labor and Schooling Responses to Anticipated Income in South Africa", *Journal of Development Economics*, vol. 81, núm. 2, pp. 386-414.

Escobedo, A., G. Meil y I. Lapuerta (2016), "Spain Country Note", en A. Koslowski, S. Blum y P. Moss (eds.), *International Review of Leave Policies and Research*.

Fernald, L., P. Gertler y L. Neufeld (2008), "The Importance of Cash in Conditional Cash Transfer Programs for Child Health, Growth and Development: An Analysis of Mexico's Oportunidades", *The Lancet*, vol. 371, núm. 9615, pp. 828-837.

Ferrant, G., L. M. Pesando y K. Nowacka (2014), "Unpaid Care Work: The Missing Link in Analysis of Gender Gaps in Labour Outcomes", *Working Paper*, OECD Development Centre, OECD, París.

Fiszbein, A. *et al.* (2009), "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty", World Bank Group, Washington D.C.

Fultz, E. y J. Francis (2013), "Cash Transfer Programmes, Poverty Reduction and Empowerment of Women: A Comparative Analysis. Experiences from Brazil, Chile, India, Mexico and South Africa", *International Labour Office*, Geneva.

Ganguli, I., R. Hausmann y M. Viarengo (2014), "Closing the Gender Gap in Education: What Is the State of Gaps in Labour Force Participation for Women, Wives, and Mothers?", *International Labour Review*, vol. 153, núm. 2.

Gerber, A. y D. Green (2012), *Field Experiments: Design, Analysis, and Interpretation*, Norton, Nueva York.

Gerhard, R. (2013), "Servicios públicos de cuidado infantil en México: una propuesta para medir su calidad", CIDE-CLEAR, México.

Gough, M. y M. Noonan (2013), "A Review of the Motherhood Wage Penalty in the United States", *Sociology Compass*, vol. 7, núm. 4, pp. 328-342.

Gobierno de la República, México (2016), *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes*.

Gregg, P. y E. Tominey (2005), "The Wage Scar from Male Youth Unemployment", *Labour Economics*, vol. 12, núm. 4, pp. 487-509.

Grupo de Información en Reprodución Elegida (2015), *Niñas y mujeres sin justicia. Derechos reproductivos en México, Informe GIRE 2015*.

Gutierrez, E., L. Juarez y A. Rubli (2016), "The Effect of a Transfer Program for the Elderly in Mexico City on Co-Residing Children's School Enrollment", *World Bank Economic Review*.

Guttmacher Institute (2015), "Facts on Abortion in Latin America and the Caribbean", *In Brief*, Guttmacher Institute.

Hawkins, S. S. *et al.* (2007), "The Impact of Maternal Employment on Breast-feeding Duration in the UK Millennium Cohort Study", *Public Health Nutrition*, vol. 10, núm. 9, pp. 891-896.

Heckman, J. J. (2006), "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", *Science*, vol. 312, pp. 1900-1902.

Heckman, J. J. *et al.* (2010), "A New Cost-benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary", *IZA Policy Paper*, núm. 17, Bonn.

Heymann, J., A. Raub y A. Earle (2013), "Breastfeeding Policy: A Globally Comparative Analysis", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 91, pp. 398-406.

Hodges, M. J. y M. J. Budig (2010), "Who Gets the Daddy Bonus? Organizational Hegemonic Masculinity and the Impact of Fatherhood on Earnings", *Gender & Society*, vol. 24, núm. 6, pp. 717-745.

ILO (2016), "Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics", *Social Protection Policy Papers*, núm. 16, ILO Office, Ginebra.

ILO (2010), "Maternity Protection Convention 2000", ILO, Ginebra.

INEGI (2015), *Mujeres y hombres en México 2015*, Aguascalientes, México.

INEGI, Encuesta Intercensal (2015), "Estimadores de la población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo por entidad federativa y edad", Aguascalientes, México.

INEGI, ENADID-Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (2014), "Principales resultados, 2014".

INEGI, ENDIREH-Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2013), "Tabulados nacionales: Mujeres de 15 años y más por estado conyugal según condición de incidentes de violencia laboral por embarazo a lo largo de su vida", Aguascalientes, México.

INEGI, ENESS-Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (2013), "Tabulados nacionales", Aguascalientes, México.

INEGI, ENESS (2000), "Información estadística sobre las características del empleo y seguridad social a nivel nacional y por entidad federativa", Aguascalientes, México.

INEGI, ENOE (2016), "Cuadro resumen: Indicadores de ocupación y empleo al primer trimestre de 2016", Indicadores estratégicos de ENOE 2016, Aguascalientes, México.

Inmujeres (2015), "Todas: Prevención del embarazo adolescente", 28 de diciembre de 2015.

Inmujeres (2016), "Objetivo transversal 3: Indicadores Proigualdad. Porcentaje de mujeres ocupadas con al menos un hijo que no cuentan con acceso a guardería", <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/pcindicadores.php?pc=1&objetivo=3>.

Juarez, L. (2010), "The Effect of an Old-age Demogrant on the Labor Supply and Time Use of the Elderly and Non-Elderly in Mexico", *B. E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 10, núm. 1, pp. 1-27.

Karlan, D. y J. Appel (2011), *More than Good Intentions: How a New Economics is Helping to Solve Global Poverty*, Dutton, Nueva York.

Levy, S. (2006), *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

López, M. de la Paz y V. Salles (2006), *El programa Oportunidades examinado desde el género*, Colmex/Unifem.

Miller, A. (2011), "The Effects of Motherhood Timing on Career Path", *Journal of Population Economics*, vol. 24, núm. 1071.

Möller, J. y M. Umkehrer (2014), "Are There Long-Term Earnings Scars From Youth Unemployment in Germany?", *ZEW Discussion Paper*, núm. 14-089.

Molyneux, M. (2008), "Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment'?", *Pathways to Women's Empowerment Working Paper*, núm. 5, Institute of Development Studies, Brighton.

Mroz, T. A. y T. H. Savage (2006), "The Long-term Effects of Youth Unemployment", *Journal of Human Resources*, vol. 41, núm. 2, pp. 259-293.

OECD (2016a), *Society at a Glance: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264261488-en>.

OECD (2016b), *Dare to Share: Germany's Experience Promoting Equal Sharing in Families*, OECD Publishing, París, forthcoming, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259157-en>.

OECD (2016c), *Gender Equality in the Pacific Alliance: Promoting Women's Economic Empowerment*, OECD Publishing, París, forthcoming, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262959-en>.

OECD (2016d), "2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life", *OECD Publishing*, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en>.

OECD (2015a), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en>.

OECD (2015b), "Mexico: Policy Priorities to Upgrade the Skills and Knowledge of Mexicans for Greater Productivity and Innovation", OECD Better Policies Series, París, <https://www.oecd.org/mexico/mexico-policy-priorities-to-upgrade-skills-and-knowledge-of-mexicans.pdf>.

OECD (2014a), *Health at a Glance: Asia/Pacific 2014, Determinants of Health Indicator: Reproductive Health*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/health_glance_ap-2014-en>.

OECD (2014b), *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>.

OECD (2014c), *Latin American Economic Outlook*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2014-en>.

OECD (2014d), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>.

OECD (2013a), "Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment, and Entrepreneurship", presented at the meeting of the OECD Council at Ministerial Level 2013 and adopted on 29 May 2013, <http://www.oecd.org/mcm/>.

OECD (2013b), *Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/22190414>.

OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.

OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>.

OECD (2009), *Doing Better for Children*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059344-en>.

Pellerano, L. y V. Barca (2014), "Does One Size Fit All? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers", *Oxford Policy Management Working Paper*.

Pérez, C. (2015), "Leave Network Country Note: Mexico", Part of the Leave Network series.

Piras, C. y L. Ripani (2005), "The Effects of Motherhood on Wages and Labour Force Participation: Evidence from Bolivia, Brazil, Ecuador and Peru", *Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Technical Papers Series*, WID-109, IDB, Washington, D.C.

Prieto, R. y G. Parra (2013), "Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición", INEGI *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 4, núm. 1.

Rivera, L., B. Hernández y R. Castro (2006), "Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema y la incorporación al Programa Oportunidades", en M. de la Paz López y V. Salles (2006), *El programa Oportunidades examinado desde el género*, Colmex y Unifem.

Schmillen, A. y M. Umkehrer (2013), "The Scars of Youth: Effects of Early-career Unemployment on Future Unemployment Experience", *IAB Discussion Paper*, núm. 6/2013.

SEDESOL (2016), "Acciones y programas: Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras", <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>.

Staab, S. y R. Gerhard (2010), "Childcare Service Expansion in Chile and Mexico: For Women or Children or Both?", *United Nations Research Institute for Social Development: Gender and Development Programme Paper*, núm. 10.

Thévenon, O. (2015), "Do 'Institutional Complementarities' Foster Female Labour Force Participation?", *Journal of Institutional Economics*, vol. 12, núm. 2, pp. 471-497.

United Nations (2015), "Trends in Contraceptive Use Worldwide", Department of Economic and Social Affairs Population Division, Nueva York.

United States Department of Labor (2012), "Family and Medical Leave in 2012: Executive Summary", Abt Associates for the U.S. Department of Labor.

Victora, C. *et al*. (2016), "Breastfeeding 1: Breastfeeding in the 21st Century: Epidemiology, Mechanisms, and Lifelong Effect", *The Lancet*, vol. 387, pp. 475-490.

Ward, V., R. Santiso-Gálvez y J. Bertrand (2015), "Family Planning in Mexico: The Achievements of Fifty Years", Report to USAID, MEASURE Evaluation, Chapel Hill, United States.

WHO (2015), "Family Planning and Contraception", *Fact Sheet*, núm. 351.

WHO (2000), "Health Aspects of Maternity Leave and Maternity Protection", Statement to the International Labour Conference, World Health Organization, Ginebra.

Bibliografía de bases de datos

OECD Education Database, <http://dx.doi.org/10.1787/edu-data-en>.

OECD Family Database (2015), <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>.

OECD Income Distribution Database (2016), <http://dx.doi.org/10.1787/socwel-data-en>.

OECD Social Expenditure Database (2016), <http://dx.doi.org/10.1787/socx-data-en>.

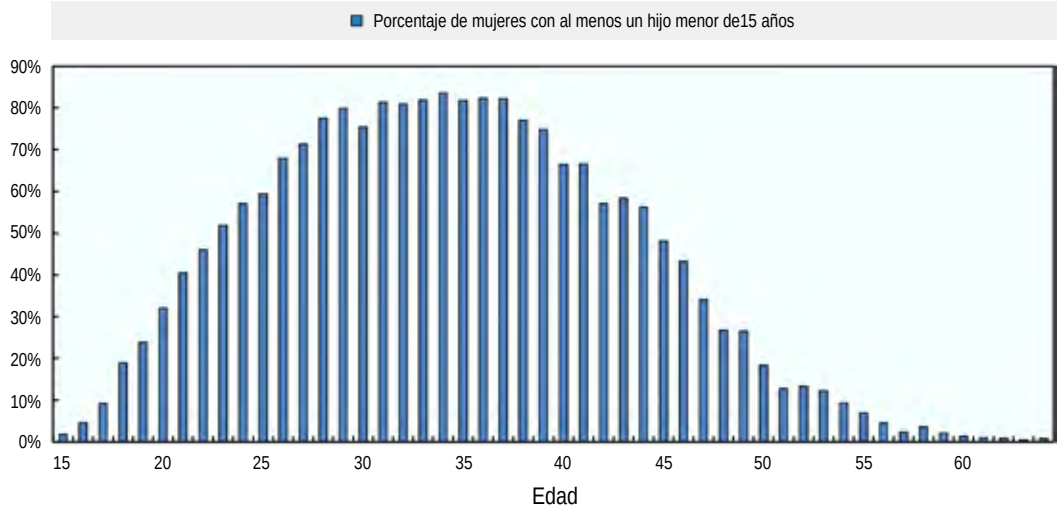
UNICEF (2015), "Infant and Young Child Feeding Database", <http://data.unicef.org/nutrition/iycf.html>.

Anexo 3.A1

Distribución de madres y padres por edad

Gráfica 3.A1.1. **Proporción de mujeres que son madres, por edad**

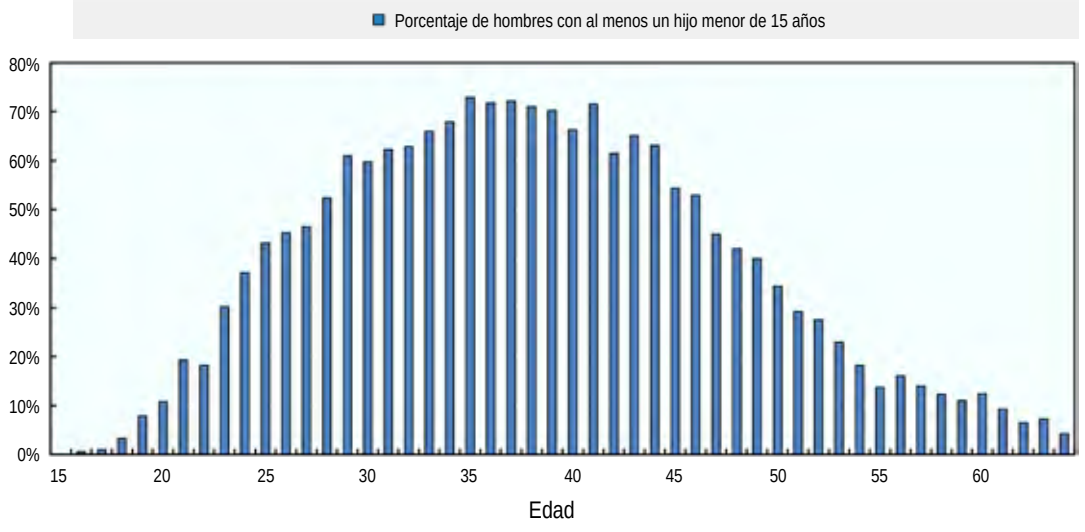
Porcentaje de mujeres que son madres de al menos un hijo menor de 15 años, clasificadas por edad, México, 2014



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en la ENIGH (2014).

Gráfica 3.A1.2. **Proporción de hombres que son padres, por edad**

Porcentaje de hombres que son padres de al menos un hijo menor de 15 años, clasificados por edad, México, 2014



Fuente: Cálculos de la OCDE con base en la ENIGH (2014).

Capítulo 4

Escasez de tiempo, trabajo informal y empleo de las mujeres en México

Mujeres y hombres mexicanos se esfuerzan por conseguir empleo de buena calidad y lograr un equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. Casi 60% de las mujeres que trabajan y 50% de los hombres que trabajan tienen empleos informales. Estas altas tasas de informalidad corresponden a una menor calidad del ingreso, inseguridad del empleo y de los ingresos, y bajos niveles de protección social, especialmente para las mujeres. Comparados con los trabajadores de otros países de la OCDE, las y los mexicanos también pasan largas jornadas en el trabajo remunerado. La cultura de las largas jornadas remuneradas en combinación con la desproporcionada responsabilidad endosada a las mexicanas en trabajo no remunerado refuerza los resultados referidos a género en el mercado laboral y en el hogar. Los padres, quienes probablemente dediquen largas jornadas a la fuerza de trabajo, dejan de compartir tiempo valioso con su familia y tienen menos posibilidades de colaborar en el hogar. En el caso de las mujeres, que en general dedican más tiempo a atender a los miembros de la familia, es más probable que disminuyan sus horarios o abandonen por completo la fuerza de trabajo. Abordar estos retos requerirá los esfuerzos combinados del gobierno, los empleadores y las familias.

4.1. Introducción

Mujeres y hombres enfrentan retos para acceder a empleos de buena calidad. Muchas veces, el empleo informal implica menos calidad e incertidumbre en los ingresos y niveles inferiores de protección social, especialmente para las mujeres. La calidad del entorno laboral también es pobre cuando es medido en horas trabajadas: los mexicanos trabajan más horas en promedio y con frecuencia tienen jornadas más largas que los trabajadores de casi todos los demás países de la OCDE.

Al mismo tiempo, al medir el trabajo doméstico y el cuidado de niños, personas adultas mayores y otros parientes, se observa que las mujeres mexicanas asumen una de las cargas más pesadas de trabajo no remunerado entre los países de la OCDE. Las estructuras del mercado laboral y una cultura de largas jornadas remuneradas se combinan con la distribución desigual de horas no remuneradas para reforzar los resultados relacionados con el género en el mercado laboral y en el hogar. Los padres —que es más probable que pasen largas jornadas en el trabajo remunerado— pierden tiempo que podrían compartir en familia, mientras que es más probable que las mujeres —que más comúnmente cuidan a niños y niñas— abandonen la fuerza de trabajo. La escasez de tiempo está teniendo repercusiones, por lo que abordar estos retos requerirá un enfoque múltiple en el que participen el gobierno, los empleadores y las familias.

Principales hallazgos

- Los porcentajes de informalidad en México permanecen altos. Casi 60% de las trabajadoras y 50% de los trabajadores (no agrícolas) laboran informalmente. Las mujeres suelen tener empleos informales de menor calidad que los hombres, muchas veces como vendedoras ambulantes y trabajadoras domésticas.
- La brecha de género en la informalidad está directamente relacionada con la brecha de género en la protección social. De los trabajadores económicamente activos en México, 48.5% declara que nunca ha pagado ninguna cuota a la seguridad social en su vida productiva, en comparación con el 64.6% de las mujeres. Los hombres también cotizan a la seguridad social más tiempo que ellas.
- Las y los mexicanos trabajan jornadas mucho más largas que sus pares en otros países de la OCDE, cuando se miden en horas semanales trabajadas (45), horas anuales trabajadas (2 250), y la proporción de las y los trabajadores que pasan más de 40 horas a la semana en el trabajo (casi 80%). México también tiene uno de los permisos más reducidos de la licencia anual remunerada de la OCDE.
- Las y los mexicanos se desplazan a diario hasta su lugar de trabajo a distancias más largas que los trabajadores de otros países de la OCDE. El transporte público, insuficiente e inseguro, restringe la libertad de movimiento de las mujeres.
- Las largas jornadas laborales no funcionan. De hecho, las jornadas demasiado largas se asocian a productividad más baja, porcentajes más altos de error humano y accidentes, mala salud y peores relaciones familiares.
- Las largas jornadas de trabajo remuneradas, combinadas con la desproporcionada responsabilidad endosada a las mujeres por trabajo no remunerado, tienen efectos de género en la participación de madres y padres en el mercado laboral. En casi la mitad de las parejas mexicanas con hijas e hijos, los hombres trabajan más de 40 horas remuneradas a la semana, mientras que la cónyuge no recibe remuneración por las

horas trabajadas a la semana. La segunda combinación más común de jornada laboral es aquella en que ambos trabajan más de 40 horas a la semana (18.5% de las parejas).

- Estos patrones de trabajo indican que muchos padres mexicanos se enfrentan a la alternativa de "todo o nada" en la fuerza de trabajo: o dedican jornadas muy largas al trabajo en el mercado laboral, o no trabajan. Los padres suelen aceptar jornadas muy largas, a expensas del tiempo con la familia, mientras que muchas madres deciden no participar en el trabajo remunerado.
- En los países de la OCDE, las mujeres realizan más tareas domésticas y trabajos de cuidado no remunerados que los hombres. Las mexicanas efectúan una proporción especialmente alta de trabajo no remunerado, asumiendo casi el 77% de todo el trabajo no remunerado en su casa, porcentaje más alto que el de las mujeres en la mayoría de los otros países de la OCDE. Pasar tanto tiempo en el trabajo no remunerado restringe el que pueden dedicar al trabajo remunerado. El cuidado de niñas y niños recae mayormente en las mujeres, mientras que la atención a las personas adultas mayores está más equilibrada en cuestión de género.
- Las mujeres rurales dedican más horas al trabajo no remunerado que las mujeres en áreas urbanas. Esto refleja el acceso insuficiente a servicios sociales e infraestructura que ahorra tiempo, así como los roles de género "tradicionales" en la familia.

Recuadro 4.1. **Recomendaciones clave de política para mejorar la calidad del trabajo y el equilibrio entre trabajo y vida personal**

Las siguientes recomendaciones de políticas están motivadas por los principios expuestos en la Recomendación de la OCDE sobre igualdad de género, educación y emprendimiento (OECD, 2013a) y se profundizan en este capítulo:

- Las políticas para reducir la informalidad para ambos sexos deberán centrarse en cuatro objetivos principales: incrementar los beneficios de la formalización para empleados, empleadas y empleadores; reducir los costos de la formalización; fortalecer los mecanismos de aplicación; y reforzar el vínculo entre cotizaciones y beneficios en los planes de protección social ligados al empleo.
- México deberá ampliar las campañas de información que promueven la formalización y, por lo menos en el corto plazo, la incorporación de las y los trabajadores informales a los planes de protección social.
- Las políticas públicas y las políticas del sector privado deberán fomentar acuerdos laborales flexibles y permitir a madres y padres de niños y niñas pequeñas recurrir a corto plazo a trabajos de medio tiempo. Los acuerdos laborales flexibles deberán ofrecerse a madres y padres por igual, para ayudar a eliminar la expectativa social de que las madres hagan la mayor parte del trabajo de cuidados.
- Las organizaciones deberán reorientar las evaluaciones de las personas empleadas a los resultados en lugar de la "jornada presencial" en el trabajo, para ayudar a garantizar que mujeres y hombres sean tratados equitativamente.
- Todos los niveles de gobierno deberán ampliar sus esfuerzos para crear conciencia en la sociedad y en el centro de trabajo sobre los estereotipos de género con el fin de alentar a mujeres y hombres a que compartan el trabajo remunerado y no remunerado de forma más equitativa.

Recuadro 4.1. **Recomendaciones clave de política para mejorar la calidad del trabajo y el equilibrio entre trabajo y vida** (*cont.*)

- México debe seguir invirtiendo en instituciones, infraestructura y tecnología que liberen tiempo de las mujeres. Por ejemplo, fácil acceso al agua y a aparatos que ahorren tiempo en el hogar (como las lavadoras) pueden ayudar a reducir la carga de trabajo no remunerado para las mujeres e incrementar las oportunidades fuera del hogar.

4.2. La dependencia de trabajos informales provoca incertidumbre a las mujeres (y hombres) en México

La informalidad en el mercado laboral sigue siendo un problema importante para hombres y mujeres en México. Tiene efectos perniciosos para empleadores y personas empleadas: los negocios informales son comúnmente menos productivos que los formales, las y los trabajadores informales suelen tener menos oportunidades para la acumulación de capital humano, y los empleos informales, por lo general, son de menor calidad y menos seguros que los formales (OCDE, 2015a; OCDE, 2016a). Los empleos informales también conllevan ingresos más bajos para el gobierno por concepto tributario y de seguridad social, y la informalidad extendida entorpece el crecimiento económico (OCDE, 2016b). Muchos factores impulsan la informalidad y las tasas varían en los estados mexicanos (Dougherty y Escobar, 2016).

En México, es mayor la proporción de mujeres trabajadoras informales que de hombres. Las estimaciones, tomadas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), determinan que las tasas de empleo informal total, incluidos las personas trabajadoras agrícolas, eran de 56.9% trabajadores y 58.2% trabajadoras en el primer trimestre de 2016.

La brecha de género en la informalidad crece cuando se excluye a las y los trabajadores agrícolas de las estimaciones. Si bien la tasa de informalidad para los trabajadores baja a 49.7%, para las trabajadoras sigue muy alta: 57.2%. Las tasas de informalidad cambiaron poco en la última década: como lo ilustra la gráfica 2.8 (capítulo 2), las tasas de informalidad para las mujeres han fluctuado entre el 56.2% y el 59.4% trimestralmente desde 2005.

Las mujeres tienen más probabilidades no solo de trabajar informalmente, sino también de que los trabajos sean de baja calidad. En realidad, hay una "jerarquía de la pobreza" entre los diferentes tipos de trabajadores y trabajadoras informales (OCDE, 2012). A las personas que emplean y a los asalariados y asalariadas les va mejor en cuestión de calidad de trabajo y remuneración, mientras que a las y los trabajadores independientes, domésticos y familiares, por lo general, les va peor. Las mujeres suelen trabajar en el segundo grupo. En México, las trabajadoras informales se concentran en dos tipos de actividad: alrededor de la mitad de las mujeres con trabajo informal se concentra en el comercio, y una tercera parte trabaja en servicios distintos del comercio o el transporte (ILO y WIEGO, 2013). El trabajo desde casa, la confección de prendas de vestir y la venta ambulante son ocupaciones informales comunes en México (*ibid.*).

El trabajo doméstico es otra forma típica de actividad informal en México, igual que en el resto de América Latina. Las mujeres predominan en la prestación de servicios de limpieza y cuidados mal pagados en domicilios particulares, y este trabajo es difícil de regular o formalizar: los inspectores de trabajo no pueden entrar a las casas, los horarios

de las trabajadoras domésticas varían de una semana a otra y muchas mujeres tienen múltiples empleadores o empleadoras (ILO, 2016).

En 2008 había casi dos millones de trabajadoras domésticas empleadas en México, la segunda cifra más alta en la región después de Brasil. Las mujeres constituían más de el 90% de todos los trabajadores domésticos en México (ILO, 2013). En 2015 había 2.3 millones de trabajadoras domésticas en México (información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, STPS). Las mujeres a veces acuden al trabajo informal porque el horario es más compatible con los compromisos de cuidados en casa (OECD, 2012), y otras personas que trabajan prefieren tomar trabajos informales por la flexibilidad o para evitar impuestos y regulaciones (Maloney, 2004).

Otros factores también impulsan el trabajo informal: de todas las personas en trabajos domésticos en México, por ejemplo, 51% son personas migrantes internas y 43% tienen un pariente que se desempeña como persona trabajadora doméstica, lo cual indica que las redes ayudan a impulsar los patrones de empleo (CONAPRED, 2015). Tener un bajo nivel de educación también puede influir en la decisión de trabajar informalmente como trabajador/trabajadora doméstico, ya que las opciones de trabajo remunerado de mayor calidad son limitadas.

Las trabajadoras domésticas enfrentan múltiples niveles de explotación. Ocupan una posición precaria en el mercado laboral, el trabajo de cuidados está subvaluado y las trabajadoras sufren discriminación por motivos de género, clase y, con frecuencia, raza o etnicidad (Du Toit, 2013). Las trabajadoras domésticas reciben salarios promedio bajos (en relación con las trabajadoras comparablemente calificadas), es habitual que trabajen sin contrato y tienen muy poco acceso a protección social, como cobertura de salud y pensiones (Tokman, 2010). En 2014 una encuesta entre trabajadoras domésticas y sus empleadores, realizada en seis entidades federales representativas en México, encontró desventajas agravantes: 55% de las trabajadoras domésticas no había terminado la escuela primaria; 21% no estaba aún en edad legal de trabajar, y 96% informó que tenía solo un acuerdo verbal de trabajo (CONAPRED, 2015).

Cabe señalar que las brechas de género en la informalidad implican brechas de género en protección social. Si bien 48.8% de los trabajadores varones (de 15 a 64 años) en México informa que nunca ha pagado cotizaciones a la seguridad social en su vida productiva, la cifra es de 64.6% en el caso de las mujeres que nunca han cotizado (estimados de la OCDE con base en la ENIGH 2014). Entre las personas que han cotizado, los hombres contribuyen más tiempo a la seguridad social, en promedio durante 10.6 años en su vida, más de los 8.7 años de cotizaciones de las mujeres, y de los 6.8 años de las que son madres (estimados de la OCDE con base en la ENIGH 2014). Estas estimaciones revelan gran proporción de población trabajadora que no tiene acceso a la red completa de seguridad social, aunque el acceso a programas de transferencia monetaria ayuda a mujeres y hombres a mantener un nivel mínimo de seguridad de ingresos, cuando menos durante parte de su vida. Las protecciones laborales importantes, como la licencia por maternidad con empleo protegido, tampoco se aplican a los trabajadores informales y en gran medida no están a su disposición.

El caso de las trabajadoras domésticas ilustra la falta de protección social para las personas en trabajos informales. México ofrece a las trabajadoras domésticas la oportunidad de inscribirse voluntariamente en la seguridad social, siempre y cuando trabajen tiempo completo para un solo empleador, pero este plan resulta en gran medida ineficiente en su intento de formalizarlas. México tiene una pésima tasa de cobertura de seguridad social para las trabajadoras domésticas: la OIT estima que 0.1% están inscritas

en la seguridad social (ILO, 2016), lo cual se corresponde con la estimación de la STPS: 1 000 trabajadoras domésticas en la seguridad social (de 2.3 millones de trabajadores). La evidencia trasnacional muestra una correlación negativa entre los planes de inscripción voluntaria y la cobertura real de la seguridad social, mientras que la inscripción obligatoria está asociada a tasas de cobertura mucho más altas. La inscripción obligatoria es una práctica normal en gran parte del mundo. En Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay —donde la inscripción a la seguridad social de las trabajadoras domésticas es obligatoria—, más de 40% de ellas están cubiertas por la seguridad social (ILO, 2016).

En 2015, México publicó, imprimió y distribuyó ejemplares del folleto *Directorio de Apoyos y Servicios para las Trabajadoras del Hogar*, que contiene información sobre los programas federales a los cuales puede acceder este grupo vulnerable de trabajadoras, como el programa de salud Seguro Popular, las Estancias Infantiles y los beneficios de vivienda y nutrición. Publicar esta información en una guía es un paso importante para crear conciencia de los beneficios a los cuales pueden acceder, pero también ilustra el número limitado de recursos de que disponen y el mosaico de protecciones que deben explorar. El tiraje del directorio fue de 3 000 ejemplares que distribuyeron las organizaciones de trabajadoras domésticas, las oficinas federales de trabajo y los órganos pertinentes. Esto no alcanza para los dos millones aproximados de trabajadoras domésticas.

Recuadro 4.2. **Definición de empleo en la economía informal**

El *empleo informal* es un concepto que incluye trabajos que, por lo general, carecen de protección social básica, protección legal y beneficios laborales. Las personas pueden estar empleadas informalmente por empresas formales, empresas informales u hogares. Las y los trabajadores se pueden agrupar en trabajadores independientes, empleadores, trabajadores familiares auxiliares, empleados y miembros de cooperativas de productores. Se considera que los empleados y las empleadas tienen trabajos informales si su relación laboral, en la práctica, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o el derecho a ciertos beneficios laborales (por ejemplo, el aviso anticipado de despido, el pago por cesantía, licencia por vacaciones anuales o por enfermedad remunerada) (ILO, 2004).

El *empleo en el sector informal* es un concepto unitario de producción definido como trabajo en empresas no registradas o pequeñas empresas privadas carentes de personalidad jurídica. Dichas empresas no están constituidas como entidades jurídicas independientes (y, por lo tanto, no están oficialmente registradas) y no mantienen un conjunto completo de cuentas.

Las políticas pueden combatir la informalidad

México ha hecho grandes esfuerzos para frenar la informalidad en los últimos años, como lo ilustra esta sección, pero muchas de estas medidas no han llegado a las mujeres marginadas. Es más difícil formalizar a las personas en trabajos independientes que a las y los empleados del sector informal, y las trabajadoras domésticas ofrecen un excelente ejemplo, ya que 99.9% no están inscritas en la seguridad social (ILO, 2016). No hay un registro obligatorio en la seguridad social de tipo federal para las trabajadoras domésticas; los empleadores no tienen estímulos para formalizarlas; muchas trabajadoras domésticas hacen la limpieza y proporcionan cuidados en diferentes casas en distintos

días de la semana (lo que complica la formalización con un solo empleador/empleadora); y es frecuente que el pago se haga en especie (por ejemplo, el alojamiento y las comidas), aunque sea parcialmente, y no solo con salario.

Sin importar las categorías de empleos, las políticas para reducir la informalidad deberán concentrarse en cuatro objetivos principales:[1]

- ***Incrementar los beneficios de la formalización*** para quienes trabajan y quienes emplean. En el ámbito federal, México ya otorga créditos fiscales a las personas que ganan poco para estimular el empleo formal. Para quienes ganan salario mínimo, el crédito fiscal es reembolsable, y en 2013 incrementó los ingresos netos en 17% de las percepciones (OECD, 2015b). Este es un incentivo relativamente grande en relación con otros países.

  La extensa ley de la reforma laboral de finales de 2012 contenía medidas encaminadas a promover el empleo formal, e incluía elementos innovadores, como los contratos de capacitación a corto plazo para ayudar a ajustar el perfil a un puesto de trabajo. Un nuevo régimen fiscal para las pequeñas empresas (Régimen de Incorporación Fiscal), que entró en vigor en enero de 2014, ofrece diversos beneficios orientados a fomentar la cultura tributaria, y las medidas fiscales posteriores subsidiaron parte de las cotizaciones a la seguridad social hechas por trabajadores y empleadores, incluido un subsidio de 50% en el primer año, que disminuye a 10% en el décimo año (OECD, 2015c). El límite superior es el triple del salario mínimo general, beneficiando así a las y los trabajadores de menores ingresos (OECD, 2015c).

  Otros países también han tomado medidas para formalizar el empleo en los grupos desfavorecidos. Por ejemplo, una reciente legislación en Colombia intenta garantizar que el cambio a los trabajos formales sea incluyente: el gobierno ofreció reducciones fiscales temporales en el impuesto sobre la renta y de nómina para incentivar la contratación de personas de los grupos vulnerables, incluidas mujeres que no habían tenido un contrato de trabajo en los 12 meses previos (OECD, 2016b). Estatalmente también hay medidas dirigidas a grupos específicos, como el programa Jóvenes al Empleo en Nuevo León, que ofrecía becas de capacitación a jóvenes sin experiencia laboral y pagaba el salario del primer mes a las empresas que los contrataban. Casi tres cuartas partes de las 4 000 personas graduadas del programa encontraron empleo formal (Programa FORLAC de la ILO, 2014). Medidas como estas pueden ligar los costos a los beneficios de la formalización, al tiempo que garantizan la inclusión de los grupos desfavorecidos.

  También es importante asegurar que haya un conocimiento público suficiente de los programas de formalización a fin de promover la aceptación, como en Brasil (Bosch *et al.*, 2015). En México, por ejemplo, hay un desconocimiento extendido entre personas empleadoras y empleados y empleadas de los derechos legales de las y los trabajadores domésticos (CONAPRED, 2015).

- ***Reducir los costos de la formalización.*** Las tablas de impuestos excesivos (y las elevadas cotizaciones a la seguridad social) suelen disuadir a las personas empleadoras de formalizar el empleo, y los estrictos reglamentos laborales pueden disuadir a las compañías de contratar trabajadores o trabajadoras formalmente. La reforma laboral de 2012 en México intentó abordar esta última preocupación al facilitar el despido de trabajadores y trabajadoras en casos de conducta indebida, sin responsabilidad de parte de las personas empleadoras, entre otras medidas (OECD, 2015c).

  Los incentivos fiscales pueden tener un papel importante para alentar a los hogares particulares a formalizar el trabajo doméstico. Bélgica y Francia, por ejemplo,

administran sistemas de vales de servicio que reducen la tasa de contribuciones de los empleadores participantes. Alemania hace que algunas cotizaciones de las y los empleadores sean gastos deducibles del impuesto sobre la renta. Algunos países de la OCDE han establecido exenciones tributarias para las personas adultas mayores o las y los empleadores socioeconómicamente vulnerables, lo que puede ayudar a reducir las brechas en la prestación de servicios asistenciales públicos (ILO, 2016). Otra estrategia es reducir las tasas de impuestos de las y los empleadores cuando los contratos de trabajo doméstico son para empleo de tiempo completo (ILO, 2016).

Por último, al considerar los efectos del género en el diseño de políticas públicas, es importante estructurar las obligaciones fiscales para familias con dos fuentes de ingresos, de tal modo que no desmotive el registro de las esposas de hombres proveedores de la familia.

- ***Reforzar los mecanismos de cumplimiento.*** Las inspecciones laborales son un medio eficaz para reducir la informalidad, cuando menos a corto plazo (McKinsey & Company, 2014), aunque son más apropiadas para regular centros de trabajo con empleados y no a trabajadores independientes. El sistema de inspecciones laborales en México necesita recursos para trabajar eficientemente, incluido un número suficiente de inspectores e inspectoras y un mayor esfuerzo para eliminar la corrupción en las dependencias y entre los inspectores de campo (*ibid*.). Las dependencias gubernamentales deben cooperar entre sí para hacer cumplir la formalidad.

  México ha incrementado el número de inspectores, inspectoras e inspecciones laborales en los últimos años. En 2014 la proporción de trabajadores, trabajadoras e inspectores de trabajo era elevada en México, 50 000 trabajadores por inspector (ILOSTAT, 2016a), en comparación con los parámetros de la OIT para las inspecciones (10 000 trabajadores por inspector en las economías de mercado desarrolladas y 20 000 trabajadores por inspector en los países de transición (OECD, 2013b)). Sin embargo, esto fue una mejora notable respecto a 2010, cuando la proporción era de alrededor de 100 000 trabajadores por inspector. Asimismo, de conformidad con la jurisdicción federal, las visitas de inspección laboral a los centros de trabajo en México aumentaron de 42 502 en 2009 a 139 061 en 2014 (ILOSTAT, 2016b).

- ***Asegurarse de que haya un vínculo más fuerte y más confiable entre las cotizaciones y los beneficios en los planes de protección social,*** a fin de mejorar la confianza en el gobierno, y un sistema de seguridad social funcional. Esto deberá incrementar la motivación de las y los trabajadores para integrarse al empleo formal. Del mismo modo, los programas de apoyo social deberán eliminar incentivos potenciales para que las personas beneficiadas no sigan siendo trabajadores informales y establecer incentivos para transitar de ser beneficiadas al empleo productivo (ILO FORLAC, 2014). El programa de transferencia monetaria condicionada Prospera trabaja para fortalecer estos vínculos entre cotizaciones y beneficios (capítulo 3).

  En los diferentes países, el registro obligatorio en la seguridad social ha incorporado a los y las trabajadoras domésticas a los programas de seguridad social en cifras muy superiores a los planes voluntarios. Otros países de la OCDE con mayor cantidad de trabajadores y trabajadoras domésticas formalizadas —como Chile (42.3%), Francia (70%), Italia (42.2%), España (63.8%) y Turquía (5.1%)— mandatan la cobertura de seguridad social de las y los trabajadores domésticos, a menudo con sanciones por incumplimiento (ILO, 2016). Si bien es cierto que esto no garantiza la cobertura universal, es un paso en la dirección correcta. La inscripción obligatoria a la seguridad social,

acompañada del acceso confiable a los beneficios, deberá ser prioridad en la normativa para las y los trabajadores domésticos en México, la mayoría de los cuales son mujeres.

El Directorio de Apoyos y Servicios para las Trabajadoras del Hogar es una herramienta importante para crear conciencia sobre los beneficios a los que pueden acceder las y los trabajadores domésticos, así como la manera de lograrlo. Si bien México deberá redoblar sus esfuerzos para formalizar a las y los trabajadores domésticos en un sistema de seguridad social más amplio, en el corto plazo es importante garantizar que las y los trabajadores accedan a formas de protección social. Habrá que actualizar e imprimir anualmente el folleto y hacer otros para llegar a más de dos millones de trabajadoras domésticas y sus empleadores. México deberá pensar en difundir esta información en otros medios, como televisión y radio, para llegar a las personas analfabetas y a las que no tienen acceso a internet o a medios impresos.

Recuadro 4.3. **Las brechas de género en años de trabajo (formales) causan brechas de género en pensiones**

Las brechas de género en las pensiones se dan en toda la OCDE y contribuyen a la pobreza entre las personas adultas mayores. El número de años trabajados ayuda a determinar la pensión de jubilación. En todos los países de la OCDE, las mujeres trabajan, por lo general, menos años que los hombres, y es más probable que abandonen la fuerza laboral formal por motivos familiares (por ejemplo, parto, crianza de los hijos y cuidado de parientes con discapacidades o de edad avanzada). Esas pausas en la trayectoria laboral reducen los derechos de pensión y los ahorros personales.

Todos los países de la OCDE han establecido sistemas de pensiones obligatorios o cuasi obligatorios para ampliar la cobertura, pero los países con altos niveles de informalidad, como México, tienen niveles de cobertura más bajos. En este país, se estima que alrededor del 40% de las y los trabajadores cotizan a los sistemas de pensiones (OECD, IDB y WB, 2014). Más aún, el género influye en la probabilidad de que una persona que trabaja cotice: las grandes brechas de género en la participación en la fuerza laboral (capítulo 2) y las tasas de informalidad más altas entre trabajadores de ambos sexos reducen la probabilidad de que las mujeres coticen a las pensiones. En este país, 67% de las mujeres no están afiliadas a ningún sistema de pensiones, en comparación, por ejemplo, con el 25% en Chile (OECD, IDB y WB, 2014).

Las mujeres de los países de la OCDE que ganan un salario promedio e interrumpen su trayectoria durante cinco años para cuidar a dos hijos pequeños, en promedio pierden 4% de sus ingresos por pensiones (OECD, 2015d). Si bien en una tercera parte de los países de la OCDE las pensiones no se ven afectadas por una pausa en la trayectoria, la disminución de los derechos de pensión es más pronunciada en México (y Alemania) en 11%. A diferencia de muchos otros países de la OCDE, en el sistema mexicano de pensiones no hay un mecanismo crediticio específico para los periodos de cuidado infantil (OECD, 2015d).

Más aun, para tener derecho a pensión en México a la edad de jubilación, el sistema de beneficios definidos requiere que la persona no haya estado inactiva por más de una cuarta parte de su periodo de cotizaciones pasado. Si no cumple con estos criterios, el o la trabajadora pierde su derecho a pensión y tiene que reiniciar las cotizaciones. Como resultado, muchas personas que trabajan, sobre todo mujeres, pierden sus derechos de pensión en el plan de beneficios definidos (OECD, 2016c). Las mujeres están especialmente en desventaja en caso de divorcio: si bien las viudas pueden recibir la pensión de su

Recuadro 4.3. **Las brechas de género en años de trabajo (formales) causan brechas de género en pensiones** (*cont.*)

esposo contribuyente, las mujeres con frecuencia pierden los beneficios de la seguridad social acumulados por su cónyuge en caso de divorcio (información proporcionada por INMUJERES).

El pronóstico es que la población de 65 años y más, aumentará a más del doble en la OCDE en los próximos 50 años, y el máximo incremento ocurrirá en México (OECD, 2015d). Estos problemas de baja cobertura y una amplia brecha de género serán cada vez más acuciantes.

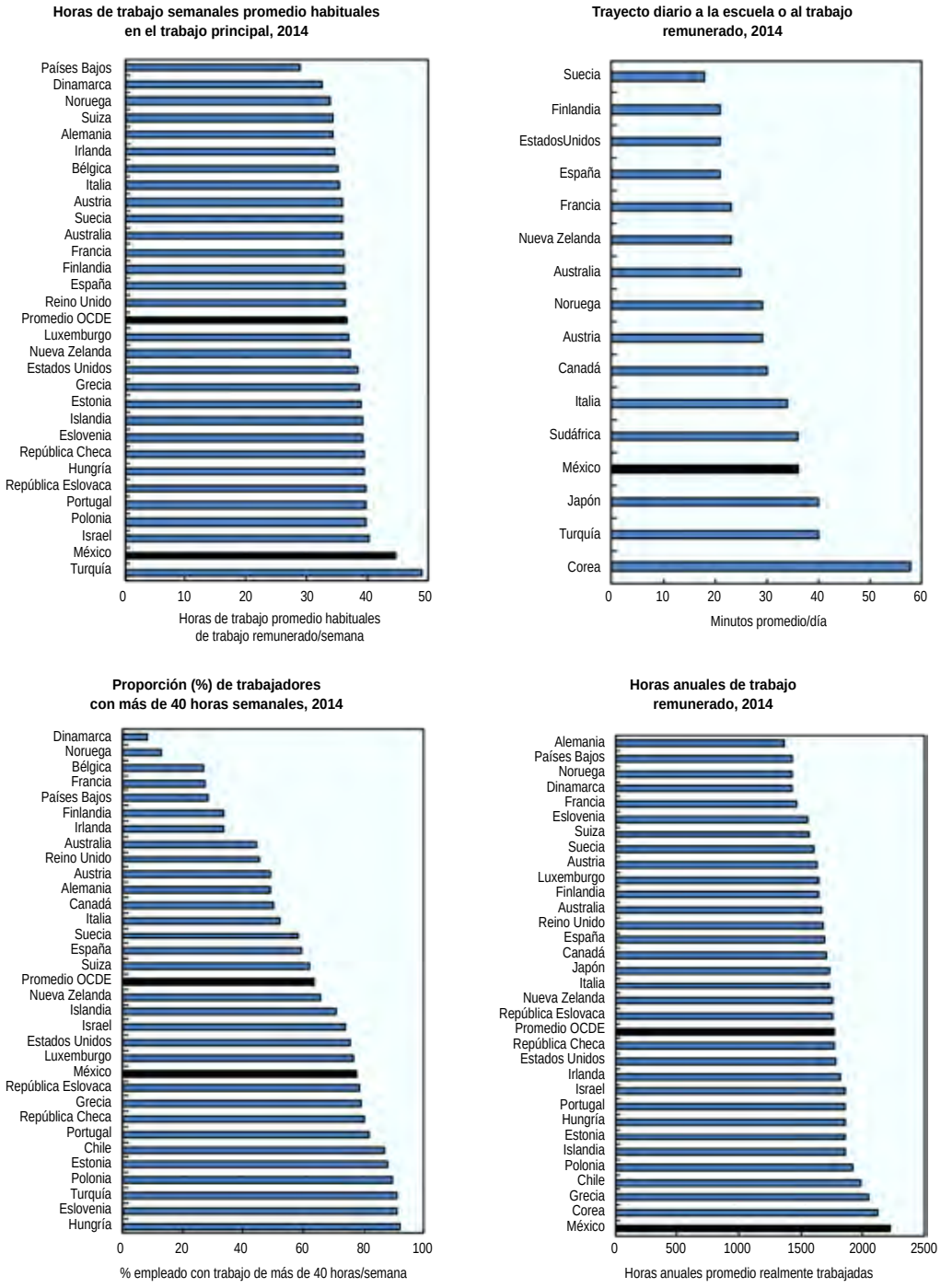
4.3. Las jornadas de trabajo más largas originan menor calidad en el trabajo

Otro indicador clave de la calidad del empleo es el número de horas trabajadas (OECD, 2016d). En muchas medidas, México tiene una carga laboral excesiva. Los mexicanos y mexicanas pasan más tiempo en el trabajo remunerado que la mayoría de las y los trabajadores en otros sitios de la OCDE (gráfica 4.1), aunque la Constitución estipula que el turno de trabajo no deberá exceder de ocho horas. A razón de 44.7 horas a la semana, México tiene una de las tasas más altas de horas de trabajo semanales habituales promedio en la OCDE. Esta estimación de horas semanales es más alta que en la mayoría de los países de la OCDE de ingresos medianos, y más alta que el promedio[2] de la OCDE de 36.75 horas a la semana. También es importante destacar que estas estimaciones se refieren a las horas que las y los trabajadores pasan en su trabajo principal, y por eso se subestiman las horas de trabajo de las y los mexicanos que tienen múltiples trabajos.

México también supera el promedio de la OCDE en la proporción de personas que trabajan que pasan más de 40 horas semanales en el trabajo: 77.8% de las y los empleados trabajan más de 40 horas a la semana, en comparación con el promedio de la OCDE de 63.5%. Casi 15% de las y los mexicanos trabajan más de 60 horas en una semana normal, con una proporción más alta entre los que trabajan por cuenta propia (OECD, 2015b), lo que revela que un reducido segmento de la población no es el motivo del alto promedio de horas de trabajo. Por fortuna, casi 75% de las y los mexicanos dice tener buenas relaciones en el centro de trabajo, muy superior al promedio de la OCDE, lo cual ayuda a compensar el estrés relacionado con el trabajo (OECD, 2015a).

Las y los mexicanos también trabajan anualmente más horas que los trabajadores de todos los demás países de la OCDE (según datos disponibles), y tienen el segundo derecho más bajo a vacaciones pagadas en la OCDE. En otras palabras, los y las mexicanas le dedican al trabajo muchas horas casi todas las semanas del año. Solo Estados Unidos ofrece menos vacaciones pagadas que México (Estados Unidos no ofrece ninguna). Canadá actúa un poco mejor que México y Estados Unidos, pero en conjunto los países norteamericanos están rezagados respecto a la OCDE en cuanto a asegurar que las y los trabajadores tengan vacaciones pagadas para el descanso, recuperación y ocio necesarios.

Gráfica 4.1. **México tiene una carga laboral excesiva: largos trayectos para llegar al trabajo, largas jornadas de trabajo y largas jornadas anuales**

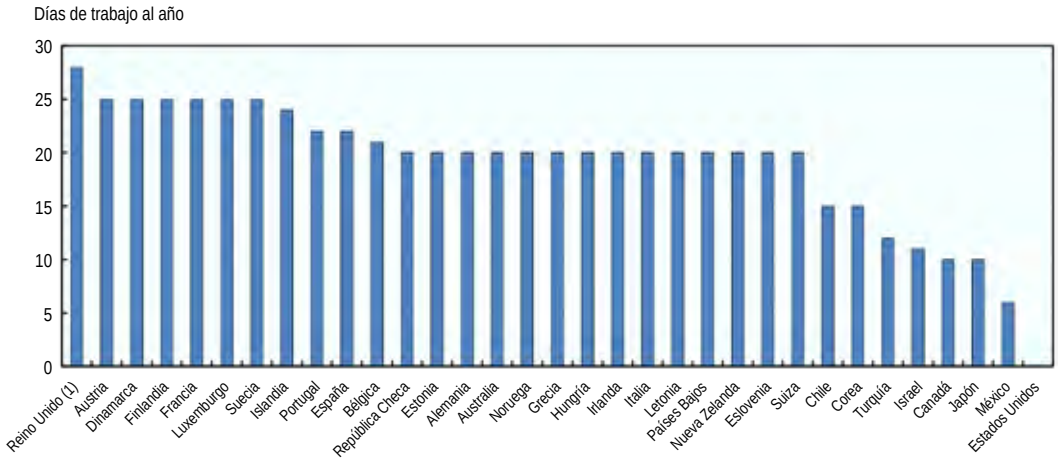


Fuente: *OECD Employment Database* (2016), *OECD Gender Data Portal* (2016).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423263

Gráfica 4.2. **Los países norteamericanos garantizan a las y los trabajadores poco tiempo de vacaciones**

Días mínimos reglamentarios de vacaciones anuales pagadas, 2015



Nota: Los derechos por lo general corresponden a las y los empleados del sector privado de tiempo completo, personas empleadas todo el año, que trabajan cinco días a la semana, que han trabajado para su empleador vigente durante un año. En algunos países (por ejemplo, Finlandia, Japón, Corea, México, Polonia y Turquía) el derecho mínimo de vacaciones anuales reglamentarias varía con el puesto. En Hungría, el derecho mínimo a vacaciones anuales aumenta con la edad; el derecho mostrado refleja el derecho mínimo para trabajadores menores de 25 años.

1. En el Reino Unido, un empleador puede decidir contar hasta ocho días festivos como parte del derecho de un trabajador de tener vacaciones pagadas anuales reglamentarias, lo que reduce el derecho a vacaciones anuales pagadas a 20 días hábiles.

Fuente: *OECD Family Database (2016)*.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423278

Agotadores desplazamientos limitan las opciones de trabajo remunerado de las mujeres

Los largos desplazamientos al trabajo se complican con las largas jornadas en el empleo. Los viajes largos consumen valiosas horas del día, se suman al conflicto de trabajo y vida, y reducen la calidad de vida. En México, los planes de desarrollo urbano inapropiados (OECD, 2015c) contribuyeron a los deficientes servicios de transporte público, lo que hace que quienes viajan diario a su trabajo pasen más tiempo del debido en autobuses o en el metro. El transporte público insuficiente motiva a más personas a usar su automóvil para ir al trabajo, lo que aumenta el tránsito y los tiempos de desplazamiento en auto. La segregación de espacio en las clases socioeconómicas significa que las y los trabajadores de escasos recursos pueden encarar trayectos particularmente largos, en especial alrededor de centros urbanos como la Ciudad de México.

Muchas de las nuevas urbanizaciones de México no toman en cuenta las necesidades de movilidad de los nuevos habitantes, por ende el crecimiento en muchos lugares ha ido acompañado de dificultades en el acceso al transporte público y otros servicios urbanos esenciales (OECD, 2015f). Las urbanizaciones más recientes suelen estar en los alrededores y zonas periféricas, apartadas de las ciudades y los centros de trabajo. Las familias de escasos recursos tienden a negociar precios más bajos en la vivienda por costos de

transporte más altos; en 2013, los propietarios de nuevas viviendas gastan en promedio 14% de su ingreso mensual en transporte (*ibid*.).

Como lo ilustra la gráfica 4.1, las y los habitantes promedio enfrentan uno de los trayectos más largos al trabajo entre los países de la OCDE (al comparar datos de uso del tiempo armonizados, trasnacionales). Las personas que trabajan pasan, en promedio, 36 minutos diarios en el traslado al trabajo, con variaciones significativas para viajeros urbanos y no urbanos y entre diferentes zonas urbanas. Entre los países de la OCDE, según encuestas recientes del uso del tiempo, solo los trabajadores en Corea (58 minutos), Turquía (40 minutos) y Japón (40 minutos) tienen desplazamientos más largos que en México. En contraste, las y los trabajadores en España, Estados Unidos, Finlandia y Suecia pasan 21 minutos o menos en el viaje diario al trabajo.

Las escasas opciones de transporte limitan las oportunidades económicas de las mujeres (Word Bank, 2012). Además de lo largo del viaje, la seguridad personal en el transporte público es un problema importante en México. Casi la mitad (48%) de las usuarias en la Ciudad de México informa que ha sufrido hostigamiento sexual en el transporte, de acuerdo con una encuesta reciente de un organismo que protege los intereses de las y los consumidores (Poder del Consumidor, 2015). De esas mujeres, 60% fueron agredidas físicamente. A escala nacional, 70.9% de las mujeres de 18 años y más dicen sentirse inseguras cuando usan el transporte público (INEGI, 2015a).

En el sistema de metro mexicano hay vagones "solo para mujeres", y en muchas rutas de autobuses los asientos reservados para mujeres están en la parte delantera del autobús. Sin embargo, esta solución es insuficiente para satisfacer la demanda, porque en los vagones solo para mujeres muchas veces hay sobrecupo. La separación de espacios no es una solución a largo plazo para garantizar la seguridad de mujeres y niñas en el transporte. En cambio, México necesita promover el respeto de los hombres a las mujeres (para evitar el hostigamiento en primer lugar) y mejorar la seguridad en el transporte público, incluyendo la participación de oficiales de policía entrenados para disuadir e investigar la violencia contra mujeres y niñas. La probabilidad significativa de hostigamiento o agresión en el transporte público contribuye a la renuencia de las mujeres a hacer desplazamientos largos. Los agentes de seguridad deberán estar mejor capacitados para prevenir y atender la violencia de género, y habría que incrementar el número de agentes de seguridad preparados para asegurarse de que los hombres no agredan a las pasajeras.

Para combatir la violencia contra mujeres y niñas que se trasladan de ida y vuelta a la escuela o el trabajo, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal inició en 2008 una colaboración interinstitucional para promover la seguridad de las mujeres en el transporte público. El producto fue coordinar las acciones institucionales en las dependencias. Una serie de instituciones se integró a la colaboración, incluida la Procuraduría General de la Ciudad de México, las entidades locales de seguridad pública y los administradores del sistema de transporte público (*OECD Questionnaire on Gender Equality in Mexican States, 2016*). Es difícil medir los efectos de dichos programas, pero es necesario garantizar la continua participación de las partes interesadas en todas las oficinas gubernamentales para enfrentar los problemas de violencia por motivos de género.

Mejorar la seguridad de las mujeres en el transporte público tendrá múltiples beneficios. No solo aumentaría el bienestar de las mujeres, sus probabilidades de participar en el trabajo remunerado y de un empleo de mejor calidad (porque tendrían más zonas geográficas en las cuales considerar un empleo), sino que se sacarían de circulación más vehículos, lo que también disminuiría los congestionamientos de tránsito en las ciudades

mexicanas y ayudaría a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (USAID, 2012). También puede contribuir a bajar la tasa de mortalidad por accidentes viales en México, que actualmente es la más alta en la OCDE y, dentro de México, es mucho más alta para los hombres que para las mujeres (OECD, 2015e).

Los desplazamientos más cortos mejorarían el trabajo y el tiempo libre para hombres y mujeres, y permitirían una división del trabajo más equitativa en el hogar. A largo plazo, es imprescindible que la planeación urbana haga que las rutas de transporte público sean más accesibles, asequibles y seguras. En el corto plazo, los empleadores deberán plantearse permitir que hombres y mujeres tengan horarios de trabajo flexibles o la opción de trabajar desde su casa para ahorrar el tiempo de viaje.

A jornadas más largas, menor productividad

La cultura del "tiempo macho" —término en inglés para describir los centros de trabajo donde los empleados aspiran a ser los primeros y el último hombre que queda en pie en el lugar de trabajo— se encuentra en organizaciones de todo el mundo, incluido México. Sin embargo, la recompensa para jornadas excesivamente largas no es mayor productividad. Si bien la productividad aumenta con las horas trabajadas hasta cierto punto, una investigación considerable concluye que la productividad se maximiza alrededor de las 40 horas semanales. Después de cinco días de ocho horas, la productividad se estabiliza y luego desciende, porque las y los trabajadores prevén agregar horas extra y producen menos en cada hora. Su riesgo de accidentes y errores aumenta, y los malentendidos y las malas decisiones resultan más probables. La salud de las y los trabajadores se resiente también, lo cual contribuye a que baje la productividad. La solución al problema de las jornadas de trabajo excesivamente largas requiere cambios culturales en las organizaciones y políticas públicas apropiadas que protejan a los trabajadores. Las ventajas para las compañías son significativas en forma de mayor productividad y una fuerza de trabajo más sana.

Trabajar más, pero trabajar peor

Las empresas y los economistas han tratado de encontrar desde hace mucho tiempo el número ideal de horas de trabajo para maximizar la producción. Adam Smith, en *La riqueza de las naciones*, predijo que "en toda clase de oficios, [el] hombre que trabaja tan moderadamente como para poder trabajar en forma constante no solo preserva más tiempo su salud, sino que en el curso del año realiza la mayor cantidad de trabajos". Para la década de 1920, hombres de negocios como Henry Ford experimentaban con diversas combinaciones de jornadas de trabajo para maximizar la productividad. Al final, Ford concluyó que sus trabajadores podrían producir más en cinco días que en seis, y en turnos de ocho horas más que en los de diez.

Las tasas de productividad bajan después de un umbral de horas. Las evaluaciones econométricas modernas de los datos históricos y vigentes confirman que las y los trabajadores solo pueden ser productivos durante un número limitado de horas. Aun con las exigencias de la Primera Guerra Mundial, la producción de los trabajadores de las fábricas de municiones británicas aumentaba con las horas trabajadas, pero alcanzaba su nivel máximo, en promedio, a las 48 horas por semana. Después de ese punto, el índice de producción descendía (Pencavel, 2014). Los trabajadores sencillamente no pueden generar producción al mismo ritmo durante un periodo prolongado.

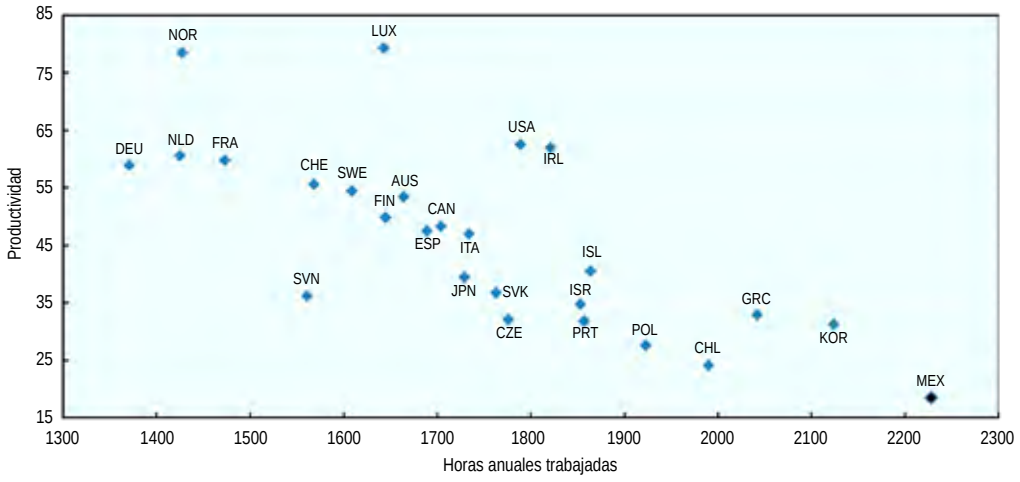
¿Por qué sucede esto? La fatiga y el estrés reducen la capacidad para funcionar, y los empleados pueden producir menos por hora si esperan tener que quedarse más tiempo

en el trabajo. Un estudio frecuentemente citado de trabajadores de la construcción con horas extra concluyó que, después de dos meses, un horario de trabajo de 60 horas o más a la semana redujo tanto la productividad que la demora en la terminación fue mayor que la que se hubiera producido con la misma cuadrilla en una semana de 40 horas (Business Roundtable, 1980). Además de la moral más baja del trabajador y el aumento en los errores, las dificultades en el suministro de materiales, herramientas, equipo e información a un ritmo "más rápido" causan pérdida de eficiencia (Thomas y Raynar, 1997).

En el contexto global, las jornadas largas tienen una correlación negativa con la productividad en todos los países (gráfica 4.3). Al graficar la productividad y las horas trabajadas de las y los mexicanos se revela que dedican jornadas más largas para una menor productividad que los trabajadores de otros países de la OCDE. Algunos de los países más productivos son aquellos con jornadas de trabajo anuales promedio relativamente bajas, como Noruega, Países Bajos y Luxemburgo.

Gráfica 4.3. **Jornadas largas y baja productividad**

Diagrama de dispersión de las horas anuales reales trabajadas y PIB por hora de mano de obra, países seleccionados, 2014



Fuente: OECD Productivity Database y OECD Employment Database.

Las largas jornadas aumentan el riesgo de errores, accidentes y lesiones en las industrias (Pencavel, 2014; Dembe *et al.*, 2005). En el terreno médico, por ejemplo, doctores, enfermeras e internos cometen más errores al tratar a los pacientes (Rogers *et al.*, 2004; Flinn y Armstrong, 2011) y es más probable que estén involucrados en accidentes automovilísticos (Barger *et al.*, 2005) después de trabajar turnos largos. El desempeño en tareas que requieren atención y concentración empeora en función del tiempo, un fenómeno conocido como "decremento de la vigilancia" (Ariga y Lleras, 2011). En otras palabras, es difícil concentrarse en una tarea durante mucho tiempo.

Las decisiones y relaciones en el centro de trabajo se resienten. Las jornadas largas contribuyen a la fatiga en las decisiones, porque tomar demasiadas decisiones a lo largo del día deteriora la calidad de las elecciones. Los intangibles en el centro de trabajo, como la inteligencia emocional y la comunicación interpersonal, también se ven afectados

adversamente por las largas jornadas. Es más probable que las y los empleados que tienen exceso de trabajo estén faltos de sueño (Faber *et al.*, 2015), lo que a su vez reduce la empatía hacia los demás, debilita el control de impulsos, disminuye la calidad de las relaciones interpersonales y dificulta que las personas hagan frente a los retos (Killgore *et al.*, 2008).

Las largas jornadas de trabajo también están vinculadas al deterioro de la salud física, lo cual es negativo para los trabajadores y las empresas interesadas en retener a empleados saludables. Una consecuencia obvia de las largas jornadas de trabajo es la mayor probabilidad de accidentes en el centro de trabajo, pero también hay riesgos crónicos, como el aumento de cardiopatías coronarias, episodios depresivos y alcoholismo (Virtanen *et al.*, 2012 y 2015). La prolongada exposición al estrés psicológico, los malos hábitos alimenticios, la falta de tiempo libre y el déficit de sueño tienen consecuencias.

Las largas jornadas de trabajo perjudican a las familias y la colaboración. La evidencia en todos los países muestra que a los niños y a las niñas les afecta negativamente los horarios de trabajo atípicos de sus padres, incluido el trabajo nocturno y en fines de semana. Es más factible que los padres y las madres se depriman, la calidad de la crianza se resienta, que hijos e hijas y padres y madres pasen menos tiempo juntos, y que el ambiente en el hogar sea menos propicio en general, particularmente en familias de escasos recursos (Li *et al.*, 2014).

Persisten las largas jornadas, a pesar de sus evidentes efectos dañinos

En vista de los efectos negativos de las largas jornadas de trabajo, ¿por qué tantos trabajadores en la OCDE todavía pasan más de 40 horas semanales en el trabajo? El comportamiento de las personas empleadoras y trabajadores y trabajadoras desempeña un papel importante al perpetuar las largas jornadas. En muchas empresas son parte de la cultura organizacional y una forma en que las personas empleadas demuestran que son trabajadores y trabajadoras leales e "ideales" (Cha y Weeden, 2014; Sharone, 2004). Para las y los trabajadores con ingresos más bajos o empleos inestables, trabajar horas adicionales puede ser sencillamente una necesidad financiera. El temor de perder el trabajo es otro factor clave.

A su vez, las y los empleadores se han tardado en darse cuenta de que el tiempo adicional en la oficina normalmente no agrega valor. Algunas investigaciones indican que la prima salarial por jornadas largas en realidad va a la alza (Cha y Weeden, 2014). A los dirigentes y administradores de las organizaciones, que quizá hicieron sacrificios de tiempo para llegar a su jerarquía actual, se les dificulta aceptar que el trabajo puede hacerse en menos horas. En algunos centros de trabajo, los "rebeldes" —personas empleadas que deciden tomar un horario flexible y licencia familiar— en realidad pueden ser castigados mediante ascensos negados, menor visibilidad ante los superiores o exclusión de proyectos importantes. La "jornada presencial" en el cargo sigue siendo una métrica importante para evaluar a las personas empleadas, aunque no se corresponda con el resultado (Elsbach y Cable, 2012).

Las largas jornadas afectan a ambos sexos, pero tienen efectos de género. En México, a los padres les quita tiempo que podrían pasar con sus familias, mientras que a las madres muchas veces las hace abandonar la fuerza de trabajo. La prima salarial para largas jornadas se ha identificado como un obstáculo crucial para la igualdad de género en la remuneración (Goldin, 2014). En el centro de trabajo es frecuente que hombres y mujeres rompan las normas de las largas jornadas de distintas maneras. En una empresa de consultoría estadunidense, por ejemplo, los investigadores encontraron que los hombres

fingían trabajar de 60 a 80 horas a la semana planeando estratégicamente cuándo enviar los correos electrónicos, programando las llamadas telefónicas a altas horas, y se ausentaban disimuladamente del trabajo sin permiso formal. Por el contrario, era más probable que las trabajadoras hicieran solicitudes formales de horario reducido y, en consecuencia, las marginaban dentro de la firma (Reid, 2015).

La productividad decreciente de los y las especialistas podría ser más difícil de cuantificar que la de los y las trabajadoras manuales, pero muchos de los efectos negativos todavía persisten: las largas horas contribuyen al estrés, a la falta de sueño, a desacuerdos con colegas y errores en el trabajo. Incluso ingenieros e ingenieras de *software* afirman que hay más probabilidades de cometer errores de programación (y que tome más tiempo arreglarlos) después de trabajar muchas horas, a pesar de la exaltación que la industria tecnológica hace de las jornadas laborales aparentemente interminables (Robinson, 2005).

¿Qué se puede hacer para evitar el exceso de trabajo?

Es difícil modificar las culturas de trabajo, pero las políticas públicas pueden ayudar mediante la aplicación de una legislación al horario laboral, el derecho a solicitar trabajo flexible y el aumento de licencias remuneradas obligatorias. El gobierno y las y los empleadores deberán alentar a las personas que trabajan a tomar la licencia para la que sean elegibles. Alentar a los padres a que tomen la licencia por paternidad es importante en particular, ya que la inversión temprana en cuidados infantiles tiene ventajas a largo plazo para los padres, los niños, las niñas y la distribución del trabajo en el hogar (capítulo 3). El gobierno también tiene una función importante para crear conciencia en las y los empleadores de los efectos negativos del exceso de trabajo. Aunque el sector público deberá poner buen ejemplo restringiendo las horas excesivas, las partes interesadas observan que en México la administración del sector público hace caso omiso en gran medida de los anteriores intentos del gobierno por terminar la jornada laboral a una hora razonable.

Sin embargo, para que haya un cambio significativo en la vida laboral de las personas empleadas, las empresas también necesitan modificar la cultura y las prácticas organizacionales. Una meta primordial de la organización debe ser ajustar la cultura del centro de trabajo para que las gerencias valoren la jerarquización de las tareas, la gestión del tiempo y el rendimiento eficiente durante las horas de trabajo. Es importante que las autoridades directivas de la organización reconozcan que las jornadas largas no son necesarias para el trabajo de alta calidad y que, en cierto momento, hasta pueden ir en contra. Algunas medidas específicas que los empleadores pueden tomar incluyen:

- Dar más peso al rendimiento objetivo que a las características subjetivas al evaluar a las y los empleados. Dichas características (por ejemplo, la cooperatividad) pueden tener un sesgo indebido por la presencia física de las y los empleados, mientras que resultados como el número de proyectos o su calidad posiblemente sean más mensurables en forma objetiva entre los empleados con diversas horas en el trabajo (Elsbach y Cable, 2012).
- Hacer que los periodos de horas extra sean breves, ya que la evidencia indica que las y los empleados solo pueden trabajar más de 40 horas semanales durante unas cuantas semanas antes de que descienda la productividad.
- Estar conscientes de los efectos de las horas extra. Reconsiderar las prácticas de programación y diseño de puestos e introducir programas de protección a la salud para las y los empleados que tienen horas extra a menudo (Dembe *et al.*, 2005).

- Instituir, publicar y alentar acuerdos de trabajo flexible para madres y padres puede quitar el estigma a tomar tiempo libre por motivos familiares. Esto también puede mejorar las oportunidades para las mujeres en las empresas (como más igualdad salarial y mayor participación en la gestión) y ayudar al reclutamiento de una fuerza de trabajo diversa.
- En lo posible, dar a las y los trabajadores horarios congruentes de semana en semana, de modo que puedan gestionar mejor el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. Esto tiene especial importancia para las y los trabajadores de escasos recursos, quienes se esfuerzan por encontrar guarderías congruentes y confiables cuando sus turnos cambian erráticamente.
- Las gerencias deberán dar buen ejemplo al trabajar horarios razonables y valorar el tiempo personal. La investigación de campo en México confirma que las personas empleadas se muestran renuentes a salir del centro de trabajo mientras su gerente todavía esté en el lugar. Los gerentes tienen un papel importante para asegurar que las y los trabajadores se sientan cómodos terminando su día laboral a una hora razonable.

4.4. La demanda de largas jornadas refuerza los roles de género

La cultura de largas jornadas de trabajo tiene efectos de género en el comportamiento del mercado laboral. Como las mujeres son desproporcionadamente responsables del cuidado de niños y niñas y de las tareas domésticas sin remuneración, según lo descrito en la sección 4.5, es difícil para ellas participar plenamente en un mercado laboral que espera y recompensa largas jornadas de trabajo. En las familias mexicanas con hijos e hijas, la combinación más común de jornada laboral es aquella en que los hombres trabajan más de 40 horas remuneradas a la semana mientras que las mujeres no tienen horas remuneradas a la semana. De las parejas mexicanas con hijos e hijas, 48% está en esta categoría (gráfica 4.4).

El gran número de parejas mexicanas con esta participación desigual en el trabajo remunerado —en que los hombres trabajan muchas horas y las mujeres no— es poco común en la OCDE.

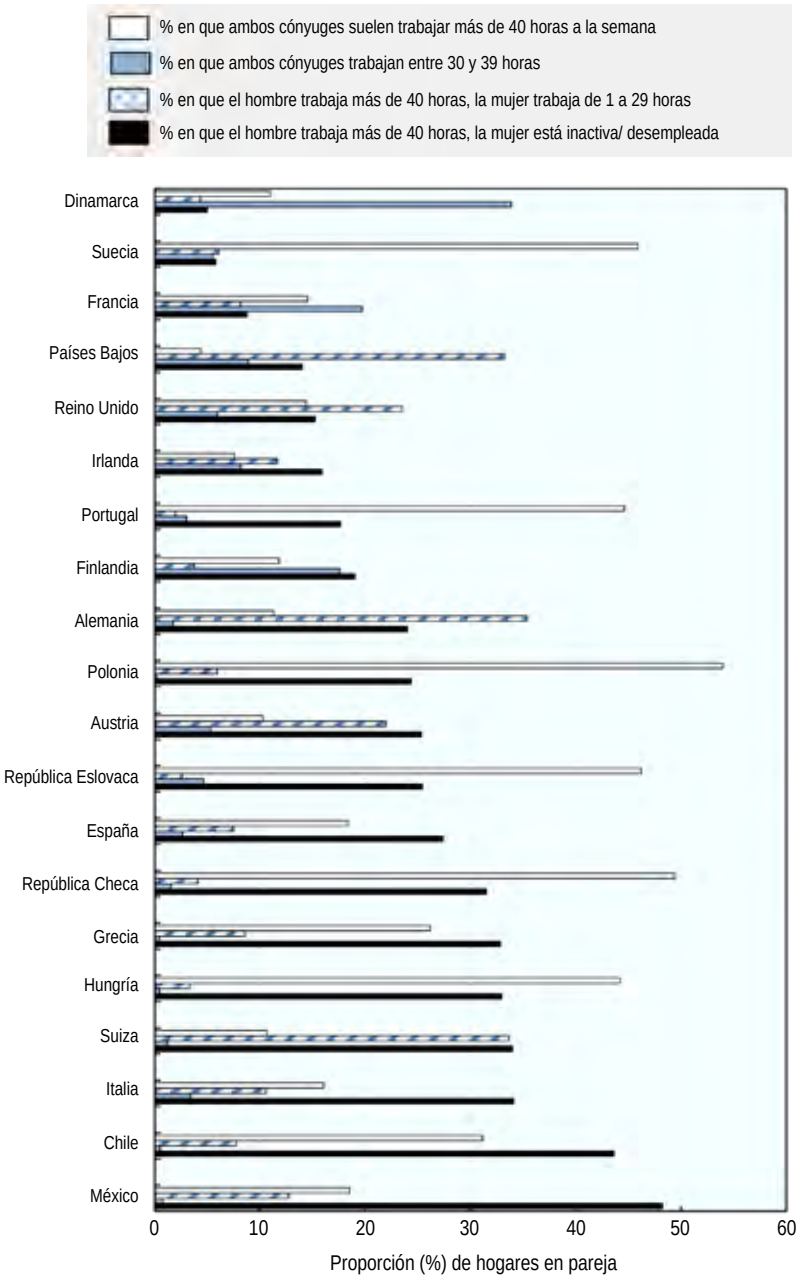
El modelo del hombre proveedor de familia predomina en los países de la OCDE, pero en la mayoría las combinaciones de horas de trabajo son *1)* ambos cónyuges trabajan tiempo completo o *2)* los hombres trabajan tiempo completo y las mujeres, medio tiempo.

La gran proporción de hogares mexicanos con hombres que trabajan largas jornadas (y mujeres con ninguna hora pagada) indica que las estructuras del mercado laboral restringen las opciones de las familias. Esta restricción tiene efectos negativos en los padres, quienes pierden tiempo valioso que podrían estar con su familia, y también en las madres, porque es más probable que abandonen el mercado laboral para cuidar a los niños y niñas.

La segunda combinación más común en México es que ambos padres trabajen más de 40 horas remuneradas a la semana: 18.5% de las parejas con hijos e hijas está en esta categoría. En estos hogares, las madres que trabajan tienen doble tarea: largas jornadas de trabajo remunerado seguidas de intensas horas de trabajo no remunerado. (Sin embargo, en muchos hogares de ingresos altos, las personas trabajadoras domésticas ayudan a reducir la carga de trabajo no remunerado.)

Gráfica 4.4. **Las madres mexicanas dedican muy pocas o muchas horas al trabajo remunerado**

Porcentaje de parejas (mujeres de 25 a 45 años, con al menos un hijo o hija) con diferentes acuerdos de horas de trabajo, países seleccionados, 2014



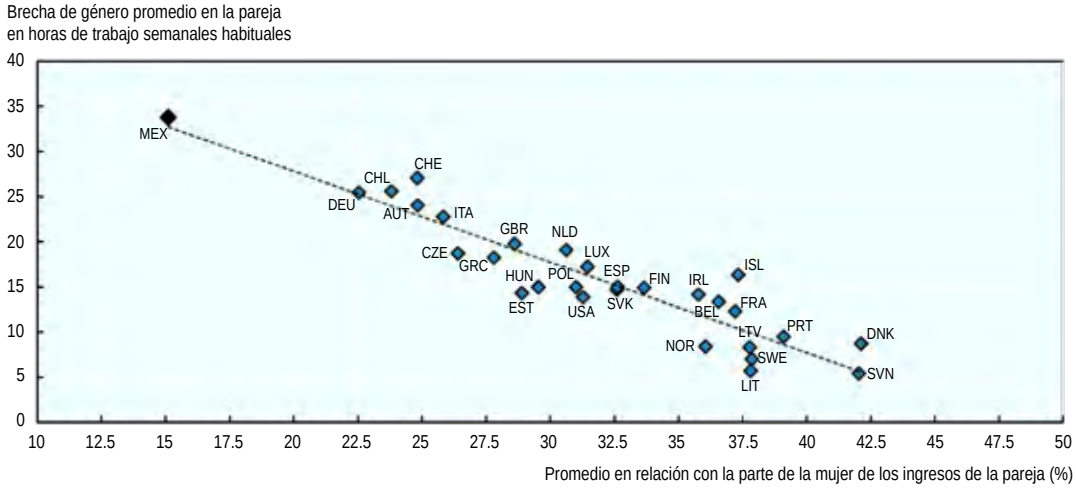
Nota: Horas de trabajo habituales de las personas empleadas en países europeos, horas reales trabajadas en Chile y México. Los datos se refieren al total de horas trabajadas en todos los empleos, salvo para Chile, donde solo se consideran las horas trabajadas en el empleo principal. Los porcentajes no suman 100 porque en esta gráfica se omitieron algunas combinaciones de horas laborales.

Fuente: Las estimaciones de la OCDE se basan en *Household, Income, and Labour Dynamics in Australia (HILDA) Survey 2014*; la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013 para Chile; *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) 2012 for European countries*, y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014 para México.

En relación con estos patrones en el hogar, la brecha entre horas laborales semanales habituales promedio de madres y padres mexicanos es la más amplia en la OCDE. Por lo general, las madres trabajan 16.1 horas a la semana en promedio, y los padres 49.5 horas. La brecha de ingresos promedio entre madres y padres que están en pareja es también la mayor de la OCDE. (Cuando las madres que no tienen horas de trabajo quedan excluidas de la muestra, la brecha de México sigue siendo muy grande, pero en Alemania y Suiza hay brechas más grandes de horas dentro de la jornada laboral de los padres; véase la gráfica 4.A1.1 en el anexo.) En promedio, las madres mexicanas que tienen pareja contribuyen con solo 15% al total de ingresos de las parejas.

Gráfica 4.5. **Las madres trabajan menor cantidad de horas remuneradas y aportan muy poco al ingreso familiar en México**

Brecha de género promedio en la pareja en horas semanales trabajadas habituales, y promedio de participación femenina en la pareja respecto a los ingresos de parejas con una mujer de entre 25 y 45 años con al menos una hija o hijo (2014)



Nota:

Horas laborales habituales de de las y los trabajadores independientes en los países europeos; horas reales trabajadas en Chile y México. Los datos se refieren al total de horas trabajadas en todos los empleos, salvo para Chile, donde solo se tomaron en cuenta las horas trabajadas en el empleo principal.

Las parejas desocupadas donde ninguno de los dos trabaja (inactivos o desempleados) se excluyeron.

Los datos se refieren a la participación femenina promedio del total de los ingresos de una pareja (ingresos de la mujer entre [ingresos del hombre + los ingresos de la mujer]).

Los datos se refieren a la brecha promedio absoluta en horas laborales semanales habituales entre mujeres y hombres (horas laborales semanales habituales del hombre/horas laborales semanales habituales de las mujeres).

Los datos para los países europeos se refieren a 2012; para Chile, a 2013; para México, a 2014, y para Estados Unidos, a 2014. El año de referencia de los ingresos es 2011 para los países europeos, 2013 para Chile y 2014 para México y Estados Unidos.

Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013 para Chile; *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) 2012 para los países europeos; la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014 para México, y *Current Population Survey* (CPS) 2014 para Estados Unidos.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423306

4.5. Las mujeres mexicanas dedican muchas horas al trabajo no remunerado valioso

El tiempo es un recurso finito. Las muchas horas en el hogar dedicadas a cocinar, limpiar y atender a hijos e hijas limitan el tiempo que las mujeres pueden destinar al trabajo remunerado. La responsabilidad desproporcionada de las mujeres respecto a las tareas domésticas y el cuidado de los dependientes puede disuadirlas de tomar trabajos de tiempo completo y evitar que, si trabajan, progresen en empleos de buena calidad. Los empleadores, a su vez, pueden discriminar a las mujeres en edad de procrear a la hora de las contrataciones, debido al riesgo de que abandonen su puesto para dar a luz y cuidar a los hijos e hijas. El alto número de mexicanas a las que les piden someterse a una prueba de embarazo al momento de la contratación —cuando menos antes de la prohibición de la prueba en 2012— ilustra claramente esta discriminación (capítulo 3).

La desigualdad de género en el trabajo no remunerado en el hogar es decisiva al explicar la desigualdad de género en el mercado laboral. En todos los países de la OCDE, y en todo el mundo, las mujeres realizan más trabajo no remunerado que los hombres. Las mujeres en México enfrentan una de las mayores cargas de trabajo no remunerado en la OCDE, porque en promedio asumen sin remuneración casi 77% de todas las tareas domésticas y el cuidado infantil en sus hogares (gráfica 1.6 en el capítulo 1).

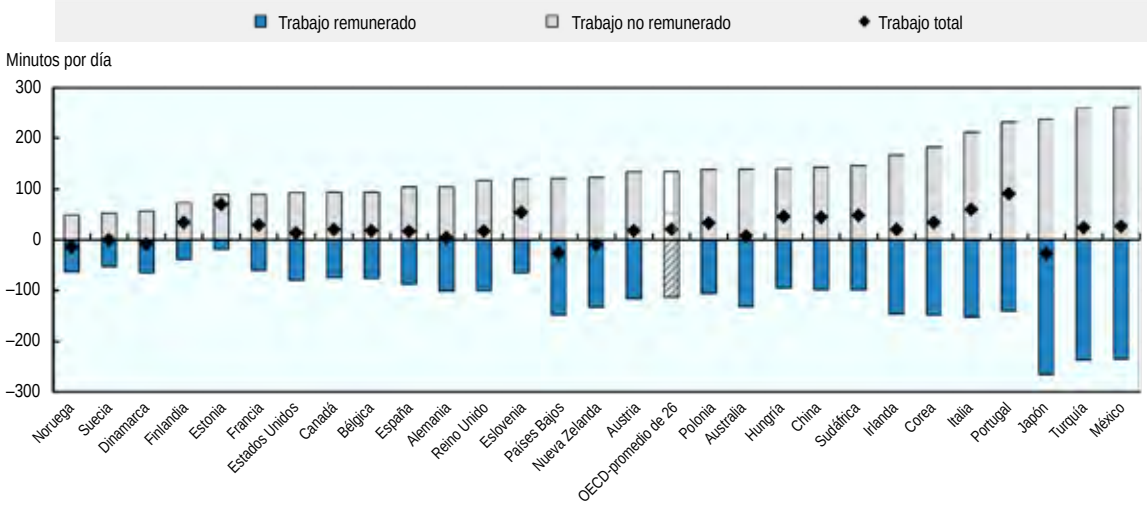
El mismo patrón se observa al analizar el total del tiempo que mujeres y hombres dedican todos los días al trabajo no remunerado. Las mexicanas dedican más de seis horas diarias al cuidado infantil y a las tareas domésticas sin remuneración, una cifra más alta que la de las mujeres en la mayoría de los países de la OCDE, mientras que los hombres dedican menos de dos horas (gráfica 4.5). En los distintos países, los hombres también suelen tener más tiempo libre que las mujeres.

La mano de obra no remunerada es valiosa. Representa dinero ahorrado respecto a lo que un hogar habría tenido que pagar por el mismo servicio en el mercado privado. El trabajo no remunerado en casa aumenta el consumo general de bienes y servicios, representa ingresos implícitos y es esencial para permitir la participación en la fuerza laboral de los otros miembros de la familia beneficiados (Becker, 1965). En las comunidades rurales, la producción agrícola generada en el hogar para consumo familiar tiene un valor importante (Stiglitz *et al.*, 2007), y el consumo y la producción pueden definirse más ampliamente para incluir la producción y crianza de hijos e hijas, así como la limpieza de la casa (Browning *et al.*, 2014). En relación con esto, la investigación de la OCDE requiere una mejor incorporación del trabajo no remunerado a la estimación de las cuentas nacionales (Ferrant *et al.*, 2014; Miranda, 2011). El Instituto Nacional de Estadística y Geografía en México (INEGI) estima que el valor económico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados ascendió a 4 200 millones de pesos en 2014, lo que representa 24.2% del PIB del país (INEGI, 2015b).

Es importante destacar que la responsabilidad desmesurada de las mujeres en actividades de cuidados no remuneradas limita su capacidad para ingresar al mercado laboral. En todos los países, en un contexto global, las mujeres participan más en el mercado laboral cuando su compañero se encarga de más tareas domésticas (no remuneradas) (Hook, 2006; OCDE, 2016e). Las mujeres de países con altas tasas de empleo femenil también dedican relativamente menos tiempo al trabajo no remunerado en relación con las mujeres de países con tasas de empleo femenil más bajas (gráfica 4.6).

Gráfica 4.6. **Las mujeres realizan más trabajo no remunerado que los hombres en los países de la OCDE**

Tiempo de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres menos el de los hombres, en minutos al día, edad de 15 a 64, años armonizados de la encuesta



Nota: Los datos para Australia son para mayores de 15 años; para Hungría, 15-74 años, y para Suecia 25-64 años. Los años de referencia varían entre países. Alemania: 2001-2002; Australia: 2006; Austria: 2008-2009; Bélgica: 2005; Canadá: 2010; China: 2008; Corea: 2009; Dinamarca: 2001; Eslovenia: 2000-2001; España: 2009-2010; Estados Unidos: 2014; Estonia: 2009-2010; Finlandia: 2009-2010; Francia: 2009; Hungría: 1999-2000; Italia: 2008-2009; Irlanda: 2005; Japón: 2011; México: 2009; Nueva Zelanda: 2009-2010; Noruega: 2010; Países Bajos: 2005-2006; Polonia: 2003-2004; Portugal: 1999; Reino Unido: 2005; Sudáfrica: 2010; Suecia: 2010, y Turquía: 2006.

Fuente: *OECD Gender Data Portal*.

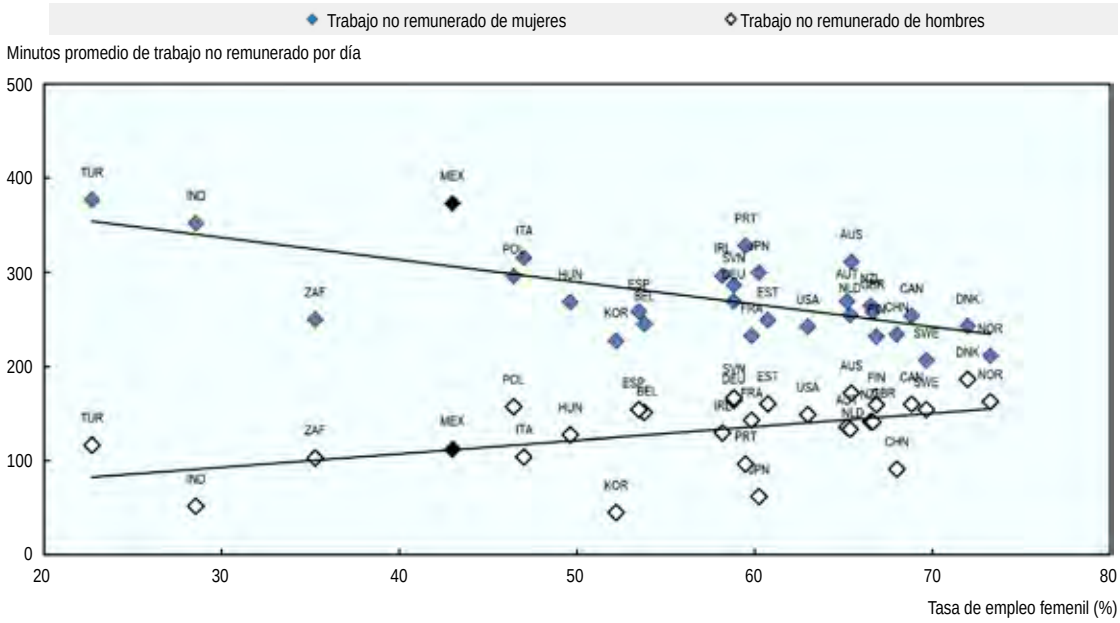
1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423316

Los países nórdicos, Noruega, Dinamarca y Suecia, ocupan los primeros puestos de la OCDE en promoción de la igualdad de participación en el trabajo no remunerado. Si bien las mujeres de estos países todavía se ocupan más del cuidado infantil y de las labores de la casa que los hombres, el diferencial de género en minutos dedicados al trabajo no remunerado es menos de una hora al día. Los otros países norteamericanos de la OCDE también se desempeñan mejor que el promedio para lograr que hombres asuman más trabajo no remunerado y promuevan la participación de la fuerza laboral de las mujeres.

Esta correlación se mantiene también en el contexto del hogar. En los países de la OCDE, las parejas en que el hombre es el proveedor suelen ajustarse a una división tradicional del trabajo remunerado y no remunerado: cuando los hombres trabajan tiempo completo, las mujeres se encargan principalmente de las tareas domésticas y del cuidado de hijos e hijas. En cambio, en las parejas donde hay dos fuentes de ingresos, los hombres se encargan de una parte más grande de las labores domésticas que los proveedores únicos. No obstante, cuando ambos trabajan tiempo completo, las labores domésticas pocas veces se dividen al 50%. El porcentaje de mujeres que realizan trabajo no remunerado en estas familias varía según los países; por ejemplo, de 62% en promedio en Alemania a 88% en promedio en Corea (OECD, 2016e). Por lo general, las mujeres realizan menos tareas domésticas y de cuidado infantil sin remuneración a medida que aumenta su participación en los ingresos

Gráfica 4.7. **Correlación entre un mayor equilibrio de género en el trabajo no remunerado con mayor igualdad en el mercado laboral**

Minutos/día promedio de trabajo no remunerado, por género, y tasas de empleo femenil (15 a 64 años)



Nota: Los datos de trabajo no remunerado son para mayores de 15 años para Australia; 15-74 años para Hungría, y 25-64 años para Suecia. Los años de referencia varían con el país. Australia: 2006; Austria: 2008-2009; Bélgica: 2005; Canadá: 2010; China: 2008 para trabajo no remunerado y 2010 para la tasa de empleo femenil; Alemania: 2001-02; Corea: 2009; Dinamarca: 2001; Eslovenia: 2000-2001; España: 2009-2010; Estados Unidos: 2014; Estonia: 2009-2010; Finlandia: 2009-2010; Francia: 2009; Hungría: 1999-2000; India: 1999 para trabajo no remunerado y 2010 para la tasa de empleo femenil; Italia: 2008-2009; Irlanda: 2005; Japón: 2011; México: 2009; Nueva Zelanda: 2009-2010; Noruega: 2010; Países Bajos: 2005-2006; Polonia: 2003-2004; Portugal: 1999; Reino Unido: 2005; Sudáfrica: 2010; Suecia: 2010, y Turquía: 2006.

Fuente: *OECD Gender Data Portal* y *OECD Employment Database*.

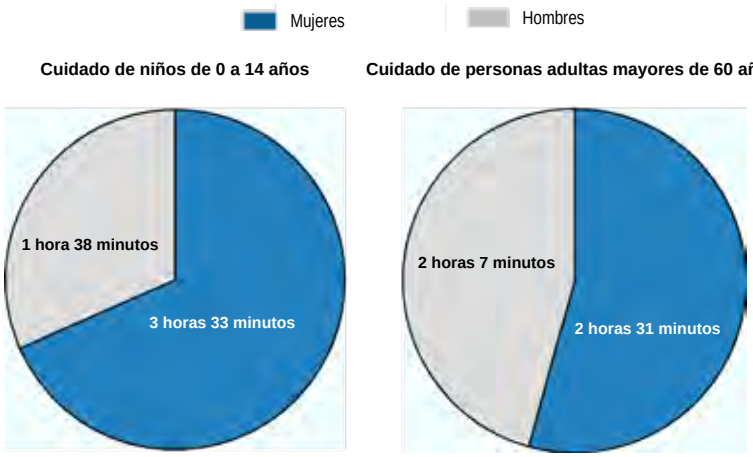
familiares, pero la relación no es lineal. Hay evidencias provenientes de Australia y Estados Unidos de que las mujeres de altos ingresos llevan a cabo más tareas domésticas para ajustarse a las normas de género en el hogar, si no están en el mercado laboral, un ejemplo de los estereotipos de género (Bittman *et al*., 2003; Bertrand *et al*., 2015).

En México, la brecha de género en el trabajo no remunerado es particularmente amplia en actividades de cuidado infantil. El 73.7% de las mujeres y adolescentes cuidan a los niños y niñas (menores de 15 años) en su hogar, en comparación con el 61.8% de los hombres y adolescentes. Entre estos cuidadores, las mujeres y adolescentes también dedican más horas a dar de comer, bañar, vestir y vigilar a los niños y las niñas: en promedio, las mujeres dedican 3:33 horas por día al cuidado de los niños y niñas menores de 14 años en su hogar (68.4% de todas las horas de cuidado infantil no remunerado), en comparación con 1:38 horas de cuidados realizados por los hombres y adolescentes. En resumen, las mujeres dedican más del doble de tiempo que los hombres a realizar trabajos de cuidado no remunerado. Si bien las mujeres tienen algunas ventajas biológicas en el cuidado infantil cuando los bebés son muy pequeños —por ejemplo, en la lactancia

materna—, la persistente división del trabajo por género de los cuidados de los niños y niñas es, en cierto grado, reflejo de las normas sociales.

Gráfica 4.8. **Las mexicanas realizan más labores de cuidado infantil, aunque el cuidado de personas adultas mayores está más equilibrado**

Número de horas diarias (y parte del total de horas) de trabajo de cuidados no remunerados realizado por la población de 12 años y más, condicionado a la realización de actividades de cuidados para los miembros del hogar, promedio nacional en México, 2014



Nota: Población de 12 años y más que realiza trabajo de cuidados no remunerados para miembros del hogar, en horas y minutos al día.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014.

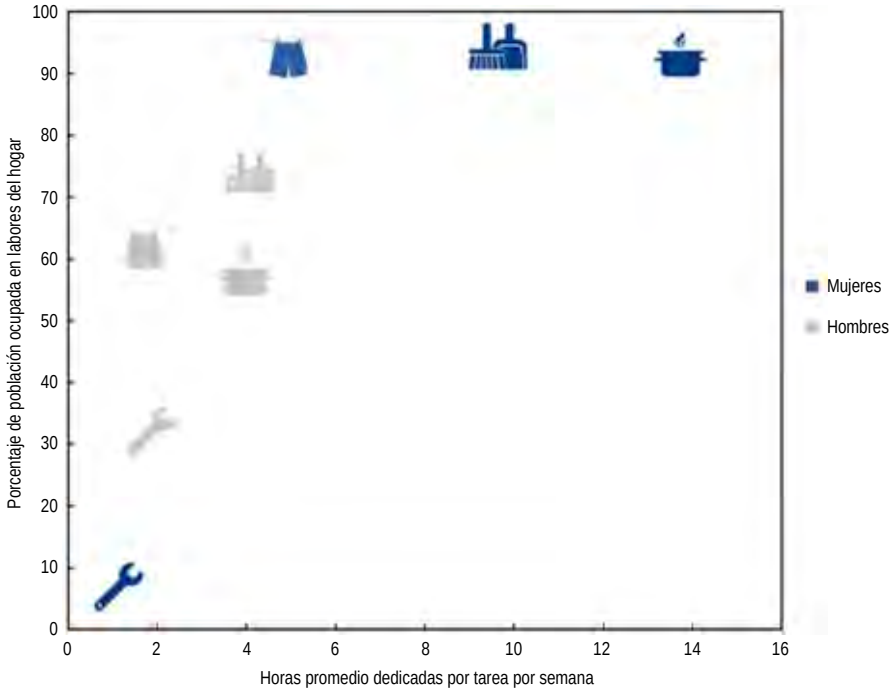
En comparación con la responsabilidad desproporcionada del cuidado infantil que recae en las mujeres, la distribución por género del cuidado no remunerado de personas adultas mayores es más equilibrada, semejante a la situación en otros países de la OCDE (OECD, 2016e). En distintos países, los cónyuges tienden a cuidarse entre sí, mientras que las mujeres suelen cuidar a los padres. La tasa de atención a las personas adultas mayores es en realidad más alta para los hombres que para las mujeres, en promedio, en México: 10.2% de los hombres y adolescentes cuidan a miembros del hogar de 60 años y más, comparados con el 9.1% de las mujeres y adolescentes. Sin embargo, las mujeres que son cuidadoras dedican más tiempo todos los días a estas tareas. Las cuidadoras brindan 54.3% de la atención a las personas adultas mayores, o 24 minutos más al día que los cuidadores.

También es más probable que las mujeres cocinen, limpien y laven la ropa que los hombres, y dedicando muchas más horas a estas tareas. Las mexicanas dedican el triple de horas que los mexicanos a preparar la comida, más del doble de horas a limpiar y casi el triple a lavar la ropa cada semana. En contraste, es más probable que los hombres realicen las reparaciones en la casa y ocupen una hora más a la semana en esta tarea.

La gráfica 4.9 ilustra las tasas de participación y el promedio de horas semanales dedicadas a diferentes tipos de tareas domésticas no remuneradas, ordenadas por sexo.

Gráfica 4.9. **Muchas más mexicanas que mexicanos cocinan y limpian, y durante más horas**

Tasas de participación y horas dedicadas a cocinar, limpiar, lavar la ropa y dar mantenimiento a la casa, sin remuneración, en México, por sexo, 2014



Nota: Población de México de 12 años y más que realiza tareas no remuneradas para su familia en las siguientes categorías: preparación de la comida, limpieza de la casa, limpieza y cuidado de ropa y calzado, y mantenimiento, instalaciones y reparaciones de la casa, en horas a la semana.

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014.

Las tareas son: preparación de alimentos; limpieza de la casa; lavado y cuidado de la ropa y el calzado; y mantenimiento del hogar, instalaciones y reparaciones menores. El 93.3% de las mujeres y adolescentes preparan comida cada semana, durante un tiempo promedio de 13.7 horas por semana, en comparación con el 58.2% de los hombres y adolescentes mexicanos que preparan comida, por un tiempo promedio de cuatro horas a la semana.

El INEGI estima que el trabajo de cuidado (equivalente a 8.3% del PIB), la preparación de la comida (4.6% del PIB) y la limpieza y mantenimiento de la casa (3.9%) son tipos valiosos de trabajo de cuidado no remunerado en México (INEGI, 2015b). Las mujeres tienen una abrumadora responsabilidad por estas tareas.

4.6. Las mujeres rurales mexicanas realizan aún más trabajo no remunerado

Aunque las mujeres de todo México realizan más tareas y cuidado infantil que los hombres, la carga sobre las mujeres rurales pobres es especialmente pesada. El equilibrio relativo de género en las estimaciones nacionales de cuidado a personas adultas mayores

parece ser resultado de un comportamiento más igualitario en áreas urbanas. Existe una variación urbana-rural significativa en la cantidad de tiempo dedicado al cuidado de personas adultas mayores: las mujeres rurales prestan muchos más cuidados que los cuidadores urbanos (hombres o mujeres) o cuidadores rurales. En áreas urbanas (localidades con más de 10 000 habitantes), las mujeres dedican 2:15 horas al día a cuidar a las personas adultas mayores en su hogar, en comparación con las 2:04 horas de los cuidadores, en promedio. Por el contrario, en las áreas rurales (con menos de 10 000 habitantes), las mujeres dedican tres horas al día, en promedio, a cuidar a las personas adultas mayores en su casa. Los hombres rurales dedican 2:14 horas al cuidado (INEGI, ENUT, 2014). Un factor que influye en el tiempo adicional que las mujeres rurales dedican a las personas adultas mayores es el apoyo social y de salud insuficiente para esos adultos en las áreas rurales, aunque esto es también un problema en algunas zonas urbanas. Las mujeres compensan estas carencias en la protección social. Las normas tradicionales en torno a los roles familiares y las expectativas sociales de que las mujeres cuidarán a sus adultos mayores (que muchas veces viven en la misma casa), también provocan desigualdad en la distribución del trabajo no remunerado en áreas rurales.

Como reflejo del desarrollo económico desigual en México, muchos hogares pobres no tienen acceso a infraestructura hidráulica y de alcantarillado, ni a la tecnología y a aparatos que ahorran tiempo. En 2015, 6% de las familias carecía de agua en sus hogares y tenían que obtener el agua de pipas, pozos, ríos, arroyos o de otros hogares. Una proporción similar carecía de drenaje, con tasas desde 16.3%, y hasta de 23.5% en hogares en Guerrero y Oaxaca (INEGI, Encuesta Intercensal, 2015). La OCDE estima que el 72% de los hogares de bajos ingresos[3] en México carecen de instalaciones sanitarias básicas, medidas como viviendas sin inodoro con descarga interior, en comparación con menos de 10% de los hogares de bajos recursos en Chile y la mayoría de los otros países de la OCDE (Salvi del Pero *et al.*, 2016).

Los electrodomésticos que ahorran tiempo, como refrigeradores y lavadoras, han sido históricamente importantes para liberar el tiempo de las mujeres, aumentar la autonomía y permitirles trabajar en empleos remunerados. INMUJERES estima que tener lavadora en casa ahorra 1.3 horas de trabajo a la semana (datos de INMUJERES proporcionados a la OCDE). No obstante, menos de la mitad de los hogares mexicanos rurales usan lavadora: 5.5 millones de hogares tienen lavadora y 5.6 millones no, en localidades de menos de 10 000 habitantes. En comparación, tres cuartas partes de los hogares localizados en zonas urbanas tienen acceso a una lavadora (INEGI, ENUT, 2014).

Recuadro 4.4. **Negociación dentro de las familias**

¿Es la colaboración equitativa en casa un resultado conveniente para las mujeres y las familias? ¿Por qué las y los responsables de formular las políticas deberán preocuparse de que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades —y obligaciones— para realizar tareas domésticas y trabajo remunerado?

Motivados por la teoría seminal de Becker sobre la división del trabajo en una familia (Becker, 1981 y 1985), las y los académicos han debatido la negociación intrafamiliar por décadas. En el modelo de la elección racional de Becker se considera que la familia tiene una sola función de utilidad, y sus miembros participan en una "división sexual del trabajo". Con el fin de lograr rendimientos máximos para la unidad familiar, Becker

Recuadro 4.4. **Negociación dentro de las familias** (*cont.*)

afirma que un miembro (por lo general los hombres) se especializa en el trabajo remunerado, mientras que el otro (por lo general las mujeres) se especializa en labores domésticas no remuneradas. Ambos trabajan partiendo del supuesto de que hay crecientes rendimientos para el capital humano con la especialización. Si bien estos roles podrían invertirse, comúnmente las mujeres se especializan en labores domésticas por una ventaja comparativa (biológica) temporal en torno a los cuidados del parto. Estas ventajas comparativas iniciales se transforman luego en comportamientos duraderos, porque las personas suelen mejorar las habilidades cuanto más las usan. La socialización temprana refuerza estos roles de género, argumenta Becker, ya que los padres tratan de preparar a sus hijas e hijos para las responsabilidades que asumirán más tarde y que beneficiarán a sus descendientes en el mercado matrimonial.

Si bien es fácil descartar la teoría de Becker por anticuada, contiene un poder predictivo considerable: en los países de la OCDE, los hombres suelen pasar más tiempo en el trabajo remunerado, mientras que sus compañeras dedican más tiempo a las tareas domésticas y al cuidado de los niños y las niñas. No obstante, estas diferencias se han atenuado con el tiempo, en parte porque la división sexual del trabajo no siempre es eficiente, equitativa o socialmente conveniente.

Sen (1987) es uno de los muchos teóricos que afirma que la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado influye profundamente en la desigualdad de género. Los sesgos sistemáticos relativos a quién "percibe" ingresos refuerzan la posición económica inferior de las mujeres, aun cuando el trabajo no remunerado con frecuencia hace posible el trabajo remunerado. Es más, los roles "tradicionales" de las mujeres en casa influyen en su elección de ingresar al mercado laboral, ya que están restringidas por sus habilidades especializadas y la socialización. Cuando las mujeres pueden obtener ingresos fuera de casa, ese ingreso contribuye a la prosperidad general de la familia y da a las mujeres mayor capacidad de negociación respecto a las decisiones de distribución en la casa.

Motivados por esas críticas, los economistas se apartaron gradualmente de los modelos de "preferencias comunes" como los de Becker y crearon modelos de negociación que intentan explicar las preferencias divergentes dentro de la familia, así como la manera en que la distribución del ingreso dentro del hogar cambia cuando las mujeres ganan dinero (véase en Lundberg y Pollak, 1996, un panorama de esta literatura). Los modelos de negociación en el hogar ayudan a ilustrar la utilidad de que las mujeres tengan sus propios ingresos y dediquen menos tiempo al trabajo no remunerado.

El debate conserva hoy su pertinencia, ya que los responsables de formular políticas analizan como igualar las condiciones para las mujeres en el trabajo remunerado y no remunerado. Puesto que la educación de las mujeres ahora se equipara o aventaja a la de los hombres en la mayoría de los países de la OCDE, y que las mujeres y hombres aplican cada vez más "el emparejamiento selectivo o preferencial" (es decir, hacen pareja con alguien que comparte su nivel socioeconómico), hay pérdidas potencialmente grandes cuando las mujeres se quedan en casa. La OCDE ha llevado a cabo una extensa investigación sobre cómo el empleo remunerado de las mujeres tiene un efecto positivo en los resultados macroeconómicos, como el crecimiento, la igualdad socioeconómica y las tasas de fecundidad (véase, por ejemplo, OCDE, 2012 y 2015a). Los intereses en la negociación familiar son igual de importantes para el empoderamiento económico y social de las diferentes mujeres, su pareja y sus hijos e hijas (capítulo 1).

4.7. Combate a la escasez de tiempo para promover la igualdad de género en el trabajo remunerado y no remunerado

Las normas sociales y la cultura son fuertes impulsores de la participación en el trabajo remunerado y no remunerado y también influyen en las horas de trabajo. Estos factores interactúan para dificultar la vida de los padres mexicanos: cuando las horas de trabajo remunerado son muchas, a las mujeres se les dificulta participar en el mercado laboral y es más probable que se queden en casa y se dediquen al trabajo de cuidado no remunerado. A su vez, los padres dedican muchas horas al trabajo y tienen menos tiempo para la familia.

En estas condiciones, la división "tradicional" del trabajo continúa. Aunque las generaciones más jóvenes muestran actitudes más progresistas, las y los mexicanos siguen teniendo opiniones relativamente conservadoras del trabajo de las mujeres en el hogar y en el mercado laboral (capítulo 2). Para romper estos patrones será necesario actuar en diversos frentes: la cultura de trabajo que permite un mejor equilibrio de trabajo-familia para madres y padres y, lo que es más importante, que los hombres asuman la misma responsabilidad en el hogar para el cuidado de las niñas, los niños y las tareas domésticas.

Si bien la división de las labores domésticas es reforzada por las normas, pueden influir en ella las políticas y los mercados laborales. Los países con altas tasas de empleo femenil, con más actitudes igualitarias de género, educación accesible y asequible para la primera infancia y apoyos extraescolares para el cuidado infantil, también reparten más equitativamente las labores domésticas (OECD, 2016e). Estos apoyos sociales permiten que los padres deleguen parte del trabajo de cuidados y combinen su trabajo remunerado con la crianza de hijos e hijas. En contraste, las crisis económicas y la consolidación fiscal pública —incluidos los recortes en los empleos del sector público y prestaciones familiares— se compensan con el tiempo adicional que las mujeres dedican al cuidado no remunerado, la "red de seguridad de último recurso" (ILO, 2016). El gasto público insuficiente en programas sociales en México sigue dejando a las mujeres y a las familias sin mucha ayuda para combinar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares, ya sea el cuidado infantil (capítulo 3) o el cuidado de otros dependientes, como las personas adultas mayores dependientes o familiares con discapacidad.

Las siguientes sugerencias de políticas están motivadas por la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Igualdad de Género en Educación, Empleo y Emprendimiento (2013) y la Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública (2015). La licencia remunerada y la educación y cuidados para la primera infancia también son medidas importantes para el equilibrio trabajo-vida (capítulo 3).

- ***Fomentar acuerdos de trabajo flexible y el uso a corto plazo del trabajo de medio tiempo entre mujeres y hombres.*** Los sectores privado y público tienen una función integral en la promoción de la igualdad de género y el equilibrio trabajo-vida. En el centro de trabajo, las opciones de recursos humanos, como los horarios de trabajo flexibles, el uso temporal del trabajo de medio tiempo por motivos familiares, los sistemas para supervisar horas trabajadas y el trabajo a distancia pueden ayudar a mujeres y hombres a combinar las responsabilidades familiares con el trabajo remunerado (OECD, 2016e). Estas disposiciones son especialmente pertinentes en países con largas jornadas de trabajo, como México, donde las jornadas semanales, en promedio, son más largas en empleos formales que en los informales (los cálculos de la OCDE se basan en la ENIGH, 2015).

Los gerentes deberán permitir a padres y madres (en lugar de castigarlos) tomar la licencia o solicitar horarios flexibles para cuidar a los miembros de su familia. Aun cuando los padres quieran tener un mayor papel en el cuidado de sus hijos e hijas, puede ser difícil hacerlo en una cultura donde se desaprueba la flexibilidad en el centro de trabajo respecto a los cuidados. Es decisivo que mujeres y hombres tengan acceso a estos acuerdos. Dar a los hombres la opción de modificar su horario de trabajo o reducir sus horas iguala las condiciones, haciendo que ellos sean comparablemente "riesgosos" para los empleadores al momento de contratar, en relación con las mujeres. Lo más importante, los hombres también merecen pasar tiempo con sus hijos e hijas, incluidas las horas de trabajo de cuidados. La alta dirección de todos los sectores debe poner un buen ejemplo terminando el día de trabajo a una hora razonable.

Obviamente, hay costos asociados a las horas reducidas, los acuerdos de trabajo flexible y la licencia retribuida, ya que las personas que emplean pueden tener que sustituir temporalmente a las y los trabajadores o trasladar la carga de trabajo a otras personas empleadas (Adema *et al.*, 2015). Sin embargo, se ha visto que las medidas para el equilibrio trabajo-vida familiar propician la lealtad de las personas empleadas, la productividad y la moral, y la permanencia de las y los empleados (capítulo 3).

El gobierno alemán ofrece algunos ejemplos de cómo promover el reparto equitativo del trabajo remunerado y no remunerado. Alemania ha propuesto varias medidas que tienen como objetivo el reparto equitativo —incluyendo incentivos públicos para que padres y madres reduzcan sus horas de trabajo cuando los niños y niñas son pequeñas— y ha implementado un derecho legal para que madres y padres reduzcan el horario de trabajo por motivos familiares (OECD, 2016e). México deberá tener en cuenta dichas medidas, pero hacerlo con la meta de promover el reparto equitativo entre mujeres y hombres.

La STPS ha intentado motivar a las empresas para mejorar el equilibrio trabajo-vida familiar de sus empleados y empleadas al ofrecer el reconocimiento público de las buenas prácticas. Desde 2006, la STPS ha certificado a las empresas comprometidas con las políticas del centro de trabajo favorables a la familia con el Distintivo Empresa Familiarmente Responsable (DEFR). Los centros de trabajo interesados en obtener el certificado deben demostrar la buena práctica laboral en tres áreas: conciliación de trabajo y vida familiar, igualdad de oportunidades y prevención de violencia y acoso sexual en el centro de trabajo (STPS, 2015). En 2015, a 431 centros de trabajo les otorgaron el DEFR, cubriendo a 82 696 trabajadores y trabajadoras (de los cuales 28 954 fueron mujeres). Aunque esta medida es un ligero avance, representa el reconocimiento federal del asunto y puede alentar a más mujeres a recurrir a estas organizaciones. La publicación en 2015 de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación ofrece directrices para la evaluación adicional y la certificación de la igualdad de oportunidades en el empleo y prácticas contra la discriminación en el centro de trabajo, así como el cumplimiento de las leyes nacionales e internacionales sobre discriminación en el empleo (Secretaría de Economía, 2015).

El sector público en la Ciudad de México introdujo varias políticas importantes sobre el equilibrio trabajo-vida en 2015. En un intento por conciliar el trabajo y la vida familiar, y estimular la igualdad de género, el gobierno de la Ciudad de México mandató una semana de 40 horas máximo para las y los trabajadores del sector público, así como

el cierre temprano dos viernes de cada mes de las oficinas de la ciudad que prestan servicios al cliente. Las madres trabajadoras tienen derecho a una prórroga de la licencia remunerada relacionada con el parto y a un horario fijo (18:00) de la jornada laboral cuando los hijos e hijas están en la escuela; estas medidas deberán ampliarse también a los padres. Tanto madres como padres tienen prioridad al programar las vacaciones o los días administrativos en torno a los horarios escolares de niños y niñas de 15 años y menos (Administración Pública del Distrito Federal, 2015). La Ciudad de México debe garantizar que las administraciones sigan estas reglas en la práctica.

Sin embargo, hay una excepción a estas medidas: algunos de los beneficios relacionados con los hijos e hijas se dirigen solo a las madres, y no a madres y padres. Esto perpetúa la expectativa de la sociedad y los empleadores de que las madres harán gran parte del trabajo de cuidado. No obstante, a pesar del apoyo insuficiente a los padres, el modelo del sector público en la Ciudad de México presenta un ejemplo asequible y viable que podría reproducirse y mejorarse en otro lugar.

Las medidas para el equilibrio trabajo-vida también son importantes para lograr el equilibrio de género en puestos donde se toman decisiones, lo que comúnmente requiere jornadas de trabajo largas e imprevisibles. El sector público puede servir como empleador modelo introduciendo el equilibrio trabajo-vida familiar y prácticas laborales favorables a la familia en la alta dirección de las instituciones públicas a través de medidas como el tiempo flexible, trabajo compartido, trabajo a distancia, incentivos a los hombres para que tomen la licencia de cuidados disponibles y derechos a trabajo flexible. Las soluciones de empleo de medio tiempo, trabajo a distancia y semanas laborales comprimidas no son una opción en el marco del empleo general del servicio público de México. A veces se emplean las horas de llegada y las horas de trabajo flexibles, pero generalmente solo el personal sindicalizado tiene este derecho enunciado en el contrato colectivo de trabajo.

- ***Crear conciencia de los estereotipos de género para alentar a mujeres y hombres a compartir el trabajo remunerado y no remunerado en forma más equitativa.*** Es difícil cambiar el comportamiento, pero los gobiernos pueden influir en las normas sobre la división del trabajo remunerado y no remunerado mediante la divulgación de datos y la creación de conciencia. México es líder regional y en la OCDE respecto a financiar y administrar regularmente encuestas[4] sobre el uso del tiempo. Esto se refleja en la cantidad de encuestas realizadas y en su divulgación de estrategias. México tiene especialistas en INMUJERES que trabajan con la academia para analizar los datos sobre el uso del tiempo recopilados por el INEGI, como en la ENUT. A diferencia de muchos otros países, México tiene una estrategia de comunicación masiva sobre el uso del tiempo, además de campañas para crear conciencia que destacan la carga de trabajo no remunerado que enfrentan las mujeres (Aguirre y Ferrari, 2013).

  Aunque la conciencia pública sobre asuntos del uso del tiempo es poca, el gobierno mexicano ha tratado de vincular los resultados de las encuestas respectivas con la política pública, al medir, por ejemplo, las actividades domésticas entre los beneficiarios de Prospera y quienes no lo son. Esto se refleja en la línea de acción del Proigualdad, que requiere el desarrollo de instrumentos estadísticos para reconocer las actividades económicas remuneradas y no remuneradas, su relación con la vida doméstica y el uso del tiempo, y su impacto en la economía, el bienestar familiar, la sociedad y la recaudación fiscal del gobierno (Aguirre y Ferrari, 2013). Las secretarías

de gobierno deberán cooperar con INMUJERES para incorporar el valor del tiempo —en el trabajo no remunerado, trabajo remunerado y transporte— en el diseño de políticas públicas y empleo público.

Los resultados del Cuestionario 2016 de la OCDE sobre Igualdad de Género en las entidades federativas de México (capítulo 1) refuerzan la necesidad de cambiar actitudes en casa. El cuestionario enviado a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas preguntaba: "¿Cuál es la forma más eficaz de estimular la participación de niños y hombres en las actividades de cuidados?". Nueve de cada 10 instancias contactadas dijeron que modificar las actitudes de niños y hombres es una forma eficaz de alentar una división más equitativa del trabajo no remunerado, y siete la clasificaron como la más importante (gráfica 4.10).

- ***Invertir en instituciones, infraestructura y tecnología que liberen tiempo de las mujeres.*** Las largas jornadas dedicadas a tareas domésticas no remuneradas se relacionan en parte con el desarrollo desigual. Las mujeres dedican muchas horas cada semana a tareas que se facilitarían enormemente con infraestructura y aparatos modernos, en particular en las zonas rurales y desfavorecidas. Garantizar que todos los hogares de México tengan acceso a infraestructura hidráulica y de alcantarillado ayudaría mucho a reducir las horas que las mujeres de escasos recursos ocupan en acarrear agua a sus hogares todas las semanas. Tecnología como las lavadoras también reduce las horas empleadas en tareas domésticas (sección 4.6).

Gráfica 4.10. **Una mayor igualdad en los cuidados requiere cambiar las actitudes de los hombres en el hogar**

Distribución de las respuestas de las entidades federativas a la pregunta: "¿Cuál es la forma más eficaz de estimular la participación de niños y hombres en actividades de cuidados no remuneradas?"

Nota: A las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas les pidieron que jerarquizaran las cinco estrategias más importantes para estimular la participación de niños y hombres en los cuidados no remunerados. Los estados informantes incluyeron a la Ciudad de México, Baja California Sur, Campeche, Durango, Sinaloa, Hidalgo, Puebla, Colima, Jalisco, y Estado de México.

Fuente: OECD, QGEMS (2016).

De conformidad con la Estrategia Nacional de Inclusión, SEDESOL y el gobierno del Estado de México entregaron recientemente más de 38 000 modernas estufas de gas a hogares mexiquenses que habían estado cocinando con leña o carbón (SEDESOL, 2016). Aunque la finalidad declarada del programa era mejorar la salud al evitar que las familias respiren el humo de la leña o el carbón, este tipo de medidas en comunidades desatendidas también puede tener recompensas al reducir horas de trabajo no remunerado. Las investigaciones futuras deberán indagar el grado en que la introducción de nueva infraestructura y aparatos se relaciona con la reducción de horas que las mujeres dedican al trabajo no remunerado y, en el mejor de los casos, un incremento en las horas que dedican al trabajo remunerado, una herramienta necesaria para sacar a las familias de la pobreza.

Las medidas dirigidas a mantener más tiempo a los niños y niñas en la escuela también ayudarían. Esto podría incluir mejorar el acceso a guarderías de buena calidad (capítulo 3); incrementar el número de horas que las niñas y los niños pequeños pueden pasar en preescolar, ya que la mayoría de los programas actuales son de medio día; introducir programas extraescolares para los niños y niñas en edad escolar como es práctica común en los países nórdicos; garantizar que la duración obligatoria de la escuela primaria y secundaria sea respetada en la práctica por todas las escuelas y maestros.

Todas estas medidas deberán ser incorporadas en estrategias más amplias para mejorar la cobertura y eficiencia de las protecciones sociales en México.

Notas

1. Para un análisis más amplio de las medidas para reducir la informalidad, véase OECD (2015a), OECD (2015b), and OECD (2016a).
2. Medidas en los países con datos disponibles sobre horas "habituales" trabajadas cada semana en el empleo principal.
3. Salvi del Pero *et al.* (2016) definen escasos recursos como ingresos por un equivalente menor del 50% del ingreso familiar mediano.
4. Aunque México ha armonizado sus encuestas sobre uso del tiempo con otros países latinoamericanos y realiza una encuesta relativamente frecuente al respecto, se mantienen algunos problemas en la forma retrospectiva en que se recopilan los datos, en comparación con otros países de la OCDE. Para un análisis más amplio de este problema, véase Miranda (2011).

Bibliografía

Adema, W., C. Clarke y V. Frey (2015), "Paid Parental Leave: Lessons from OECD Countries and Selected U.S. States", *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, núm. 172, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrqgvqqb4vb-en>.

Administración Pública del Distrito Federal (2015), "Acuerdo mediante el cual se da a conocer la implementación de la nueva cultura laboral en la Ciudad de México por el que se establece la organización del tiempo de trabajo, otorgamiento de licencias especiales y periodos vacacionales, para las y los trabajadores de base, confianza, estabilidad laboral, enlaces, líderes coordinadores, mandos medios y superiores de la administración pública del Distrito Federal, para la efectividad de la prestación del servicio a la ciudadanía y la conciliación de la vida laboral y familiar", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, agosto de 2015.

Aguirre, R. y F. Ferrari (2013), "Surveys on Time Use and Unpaid Work in Latin America and the Caribbean: Experiences to Date and Challenges for the Future", *United Nations ECLAC Gender Affairs Series*, núm. 122, United Nations Publication, Santiago, Chile.

Appelbaum, E. y R. Milkman (2013), *Unfinished Business: Paid Family Leave in California and the Future of U.S. Work-Family Policy*, ILR Press, Ithaca.

Appelbaum, E. y R. Milkman (2011), "Leaves that Pay: Employer and Worker Experiences with Paid Family Leave in California", Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C.

Ariga, A. y A. Lleras (2011), "Brief and Rare Mental 'Breaks' Keep You Focused: Deactivation and Reactivation of Task Goals Pre-empt Vigilance Decrements", *Cognition*, vol. 118, núm. 3, pp. 439-443.

Barger, L. *et al*. (2005), "Extended Work Shifts and the Risk of Motor Vehicle Crashes among Interns", *New England Journal of Medicine*, vol. 352, núm. 2, pp. 125-134.

Becker, G. (1985), "Human Capital, Effort, and the Sexual Division of Labour", *Journal of Labor Economics*, vol. 3, núm. 1, pp. S33-S58.

Becker, G. (1981), *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, Cambridge.

Becker, G. (1965), "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal*, vol. 75, núm. 299, pp. 493-517.

Bertrand, M., E. Kamenica y J. Pan (2015), "Gender Identity and Relative Income within Households", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 130, núm. 2, pp. 571-614.

Bittman, M. *et al*. (2003), "When Does Gender Trump Money? Bargaining and Time in Household Work", *American Journal of Sociology*, vol. 109, núm. 1, pp. 186-214.

Bittman, M. y J. Wajman (2000), "The Rush Hour: The Character of Leisure Time and Gender Equity", *Social Forces*, vol. 79, núm. 1, pp. 165-189.

Bosch, M., D. Fernandes y J. Villa (2015), "Nudging the Self-employed into Contributing to Social Security: Evidence from a Nationwide Quasi-experiment in Brazil", *IDB Working Paper*, núm. 633, Inter-American Development Bank.

Browning, M., P. Chiappori y Y. Weiss (2014), *Economics of the Family*, Cambridge University Press, Cambridge.

Business Roundtable (1980), "Scheduled Overtime Effect on Construction Projects: A Construction Industry Cost-effectiveness Project Report", Business Roundtable, Nueva York.

Cha, Y. y K. Weeden (2014), "Overwork and the Slow Converge in the Gender Gap in Wages", *American Sociological Review*, pp. 1-28.

CONAPRED-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2015), "Condiciones laborales de las trabajadoras domésticas: Estudio cuantitativo con trabajadoras domésticas y empleadoras".

Dembe, A.E. *et al*. (2005), "The Impact of Overtime and Long Hours on Occupational Injuries and Illnesses: New Evidence from the United States", *Occupational and Environmental Medicine*, vol. 62, núm. 9, pp. 588-597.

Dougherty, S. y O. Escobar (2016), "What Policies to Combat Labour Informality? Evidence from Mexico", *Working paper*.

Du Toit, D. (2013), "Exploited, Undervalued, and Essential: Domestic Workers and the Realisation of their Rights", Pretoria University Law Press, Pretoria.

Elsbach, K. y D. Cable (2012), "Why Showing your Face at the Office Matters", *MIT Sloan Management Review: Research Highlight*, Summer 2012.

Faber, N., J. Hausser y N. Kerr (2015), "Sleep Deprivation Impairs and Caffeine Enhances my Performance, But Not Always our Performance: How Acting in a Group Can Change the Effects of Impairments and Enhancements", *Personality and Social Psychology Review*, pp. 1-26.

Ferrant, G., L. M. Pesando y K. Nowacka (2014), "Unpaid Care Work: The Missing Link in the Analysis of Gender Gaps in Labour Outcomes", *Working Paper*, OECD Development Centre, OECD, París.

Flinn, F. y C. Armstrong (2011), "Junior Doctors' Extended Work Hours and the Effects on their Performance: The Irish Case", *International Journal for Quality in Health Care*, vol. 23, núm. 2, pp. 210-217.

Goldin, C. (2014), "A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter", *American Economic Review*, vol. 104, núm. 4, pp. 1091-1119.

Hook, J. (2006), "Care in Context: Men's Unpaid Work in 20 Countries, 1965-2003", *American Sociological Review*, vol. 71, núm. 4, pp. 639-660.

ILO-International Labour Organization (2016), "Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics", *Social Protection Policy Paper*, núm. 16.

ILO (2013), "Domestic Workers Around the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection", ILO Publishing, Ginebra.

ILO (2004), "Statistical Definition of Informal Employment: Guidelines Endorsed by the Seventeeth International Conference of Labour Statisticians", Developed for the7th Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics, Nueva Delhi.

ILOSTAT (2016a), "Labour Inspection Statistics: Labour Inspection Rate".

ILOSTAT (2016b), "Labour Inspection Statistics: Visits to Workplaces During the Year".

ILO-FORLAC, Programme for the Promotion of Formalization in Latin America and the Caribbean (2014), "Informal Employment in Mexico: Current Situation, Policies, and Challenges", ILO-FORLAC Notes on Formalization, Regional Office for Latin America and the Caribbean.

ILO y WIEGO-Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (2013), "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture", ILO Publishing, Ginebra.

INEGI (2016), "Porcentaje de viviendas particulares habitadas con disponibilidad de drenaje por entidad", <www.inegi.org.mx>.

INEGI (2015a), Mujeres y hombres en México 2015, Aguascalientes, México.

INEGI (2015b), "Boletín de Prensa núm. 550/15: Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México, 2014", México.

INEGI, *Encuesta Intercensal* (2015), "Tabulados básicos", México.

INEGI, ENUT-Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (2014), "Tabulados básicos", México.

Killgore, W. *et al*. (2008), "Sleep Deprivation Reduces Perceived Emotional Intelligence and Constructive Thinking Skills", *Sleep Medicine*, vol. 9, núm. 5, pp. 517-526.

Li, *J. et al*. (2014), "Parents' Non-standard Work Schedules and Child Well-being: A Critical Review of the Literature", *Journal of Primary Prevention*, vol. 35, No. núm. 10, pp. 53-73.

Lundberg, S. y R. Pollak (1996), "Bargaining and Distribution in Marriage", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 4, pp. 139-158.

Maloney, W. F. (2004), "Informality Revisited", World Development, vol. 32, núm. 7, pp. 1159-1178.

McKinsey & Company (2014), "A Tale of Two Mexicos: Growth and Prosperity in a Two-speed Economy", McKinsey Global Institute.

Miranda, V. (2011), "Cooking, Caring, and Volunteering: Unpaid Work Around the World", OECD Social, Employment, and Migration Working Paper, núm. 116, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kghrjm8s142-en>.

OECD (2016a), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en>.

OECD (2016b), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Colombia*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264244825-en>.

OECD (2016c), *OECD Reviews of Pension Systems: Mexico*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245938-en>.

OECD (2016d), "How Good Is Your Job? Measuring and Assessing Job Quality", *OECD Job Quality Framework Policy Brief*, OECD, París.

OECD (2016e), *Dare to Share: Germany's Experience Promoting Equal Partnership in Families*, OECD Publishing, París, Forthcoming, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259157-en>.

OECD (2015a), *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en>.

OECD (2015b), "Minimum Wages After the Crisis: Making Them Pay", Policy brief, OECD Directorate for Employment, Labour, and Social Affairs, OECD, París, <http://www.oecd.org/social/Focus-on-Minimum-Wages-after-the-crisis-2015.pdf>.

OECD (2015c), *OECD Economic Surveys: Mexico*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2015-en>.

OECD (2015d), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en>.

OECD (2015e). *Health at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2015-en>.

OECD (2015f), *Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en>.

OECD (2013b), *Review of Recent Developments and Progress in Labour Market and Social Policy in Israel: Some Progress Towards a More Inclusive Society*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200401-en>.

OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.

OECD, Inter-American Development Bank and the World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en>.

Pencavel, J. (2014), "The Productivity of Working Hours", *IZA Discussion Paper*, núm. 8129, Bonn.

Poder del Consumidor (2015), "Encuesta sobre transporte público en la zona metropolitana de la Ciudad de México", <http://elpoderdelconsumidor.org/>.

Reid, E. (2015), "Embracing, Passing, Revealing, and the Ideal Worker Image: How People Navigate Expected and Experienced Professional Identities", *Organization Science*, vol. 26, núm. 4, pp. 997-1017.

Robinson, E. (2005), "Why Crunch Mode Doesn't Work: Six Lessons", International Game Developers Association, <http://www.igda.org>.

Rogers, A. *et al.* (2004), "The Working Hours of Hospital Staff Nurses and Patient Safety", *Health Affairs*, vol. 23, núm. 4, pp. 202-212.

Salvi del Pero, A. *et al.* (2016), "Policies to Promote Access to Good-quality Affordable Housing in OECD Countries", *OECD Social, Employment, and Migration Working Paper*, núm. 176, <http://dx.doi.org/10.1787/1815199x>.

Secretaría de Economía de México (2015), "Norma Mexicana (NMX-R-025-SCI-2015) en Igualdad Laboral y No Discriminación".

Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México (2015), "Distintivo Empresa Familiarmente Responsable", STPS Blog, <http://www.gob.mx/stps/articulos/distintivo-empresa-familiarmente-responsable-efr>.

SEDESOL (2016), "En el marco de la Estrategia Nacional de Inclusión que coordina Sedesol, el Gobierno del Edo. De México entrega más de 38 mil estufas de gas", Comunicado No. 200, <https://www.gob.mx/sedesol/prensa/en-el-marco-de-la-estrategia-nacional-de-inclusion-que-coordina-sedesol-el-gobierno-del-edo-de-mexico-entrega-mas-de-38-mil-estufas-de-gas>.

Sen, A. (1987), "Gender and Cooperative Conflicts", *WIDER Working Papers*, núm. 18.

Sharone, O. (2004), "Engineering Overwork: Bell-curve Management at a High-tech Firm", en C.F. Epstein y A.L. Kalleberg (eds.), *Fighting for Time: Shifting Boundaries of Work and Social Life*, Russell Sage Foundation, Nueva York.

Stiglitz, J., A. Sen y J. Fitoussi (2007), "Report on the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", Prepared for the French Executive Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, París.

Thomas, R. y K. Raynar (1997), "Scheduled Overtime and Labor Productivity: Quantitative Analysis", *Journal of Construction and Engineering Management*, vol. 123, núm. 2, pp. 181-188.

Tokman, V. (2010), "Domestic Workers in Latin America: Statistics for New Policies", *Women in Informal Employment Globalizing and Organizing*, WIEGO Working Paper núm. 17, Harvard Kennedy School.

USAID-US Agency for International Development (2012), "USAID/Mexico Gender Assessment: Final Report".

United States Department of Labor (2012), "Family and Medical Leave in 2012: Executive Summary", Abt Associates, Inc.

Virtanen, M. *et al*. (2015), "Long Working Hours and Alcohol Use: Systematic Review and Meta Analysis of Published Studies and Unpublished Individual Participant Data", *British Medical Journal*, vol. 350.

Virtanen, M. *et al*. (2012), "Overtime Work as a Predictor of a Major Depressive Episode: A Five-year Follow-up of the Whitehall II Study", PLoS ONE, vol. 7, núm. 1, pp. 1-5.

World Bank (2012), *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, Washington, D.C.

Bibliografía de bases de datos

OECD Employment Database (2016), <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-data-en>.

OECD Family Database (2016), <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>.

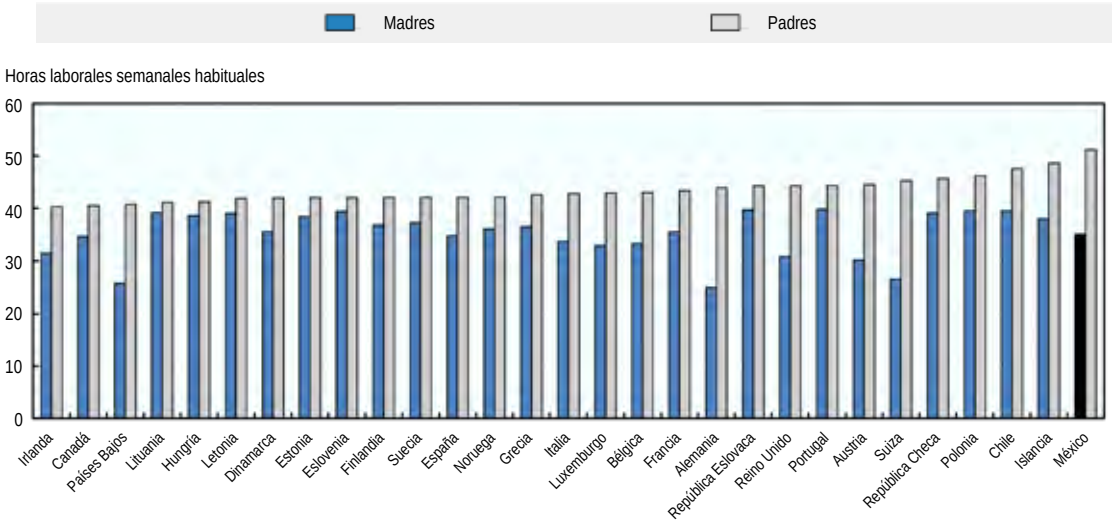
OECD Productivity Database, <http://dx.doi.org/10.1787/pdtvy-data-en>.

Anexo 4.A1

Distribución de las horas laborales de madres y padres

Gráfica 4.A1.1. **México tiene una brecha de género grande en horas laborales promedio de madres y padres**

Horas laborales semanales habituales promedio de madres y padres, con al menos un hijo menor de 15 años, en parejas donde la mujer tiene de 25 a 45 años, 2012



1. Horas laborales habituales de los trabajadores independientes en países europeos, horas reales trabajadas en Chile y México. Los datos se refieren al total de horas trabajadas en todos los empleos, salvo para Chile, donde solo se toman en cuenta las horas trabajadas en el empleo principal.

2. Los datos para Canadá se refieren a 2011, para Chile a 2013, para México a 2014, y para Estados Unidos a 2014.

Fuente: Los cálculos de la OCDE se basan en *Survey of Labour and Income Dynamics (SLID)* 2011 para Canadá; Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2013 para Chile; *European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU SILC) 2012* para los países europeos; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014 para México.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423365

Capítulo 5

Llevar a las mujeres a participar en la toma de decisiones

Este capítulo presenta un panorama general de las tendencias en la participación de las mujeres en la vida pública en México: en el Congreso, los tribunales y la Administración Pública Federal. Si bien México ha logrado avances significativos al aumentar la representación de las mujeres en los órganos electos en años recientes, convirtiéndolo en uno de los principales países de la OCDE en participación política femenil, su acceso a puestos de poder en ambas cámaras del Congreso sigue siendo desigual. Todavía hay brechas de género en el acceso a puestos directivos en la Administración Pública Federal, y en el Poder Ejecutivo y Judicial. El capítulo examina los mecanismos y políticas vigentes para apoyar el acceso de las mujeres a puestos de poder. También explora las barreras a la participación de las mujeres en la vida pública y en los altos cargos, como la violencia política, una cultura de largas jornadas de trabajo. Y este capítulo cierra con una serie de recomendaciones específicas.

5.1. Introducción

La presencia de las mujeres en puestos públicos de toma de decisiones es un indicador clave de su empoderamiento y una piedra angular de la gobernanza democrática. Si las necesidades públicas han de ser expresadas y abordadas legítimamente, la composición de los órganos de decisión del sector público deberá ser representativa de la sociedad en general. Los gobiernos de la OCDE ahora reconocen que la igualdad de género en altos cargos ayuda a crear un entorno propicio para el crecimiento inclusivo. Los talentos y perspectivas combinados de mujeres y hombres permiten una mejor comprensión de la sociedad en general, lo que a su vez mejora la calidad de las políticas y la prestación de servicios públicos. Por lo tanto, en México ha aumentado el conocimiento de los beneficios que se acumulan gracias a la igualdad en la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones públicas, en el Congreso, el Poder Ejecutivo, el Judicial y en la Administración Pública Federal y estatal.

Una revisión más precisa de los proyectos de ley propuestos por diputadas en el Congreso de la Unión el año pasado revela un énfasis en la reforma y las medidas para erradicar la violencia, reducir la brecha salarial de género y mejorar el acceso a servicios de salud, todas son áreas que afectan particularmente a las mujeres. Han introducido casi 85% de las propuestas presentadas a la Comisión para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados[1] desde el inicio de la LXIII Legislatura del Congreso en septiembre de 2016.

Más allá del tema de la representación equitativa, las mujeres son importantes en la formulación de políticas y fundamentales para el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres por su presión a favor de los cambios en la legislación. En efecto, los datos de la OCDE apuntan a una correlación entre los niveles más bajos de desigualdad y una proporción mayor de mujeres en el Congreso y el gobierno (OCDE, 2014). Por eso es esencial llevar a las mujeres a la mesa de toma de decisiones para impulsar el cambio y alcanzar el crecimiento incluyente.

En la mayoría de los países, el *statu quo* ha sido por mucho tiempo el de hombres que ocupan un número altamente elevado de puestos clave en el sector público, ya sea mediante designación o elección. Sin embargo, México ha hecho grandes avances encaminados a lograr un equilibrio de género en la formulación de políticas públicas, y esos esfuerzos han empezado a dar frutos.

En 2006, entró en vigor la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. El artículo 36 encarga al gobierno proponer mecanismos para permitir la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas mediante las siguientes acciones:

- Favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género;
- Promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos;
- Fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos;
- Desarrollar y actualizar estadísticas desagregadas por sexo, sobre puestos decisorios y cargos directivos en los sectores público, privado y de la sociedad civil, y
- Fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para cumplir con sus obligaciones legales conforme a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006 y para ayudar a México a alcanzar su potencial, la actual

administración se ha comprometido a incrementar la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida pública. El compromiso —formalizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2013-2018— se tradujo en una reforma a la Constitución en 2014. La reforma mantiene el principio de igualdad de género y pide a los partidos políticos que redacten normas que aseguren la paridad de género en la designación de candidatos en las elecciones federales y locales para el Congreso (artículo 41 de la Ley General para la Igualdad 2006).

Este capítulo observa el avance sustancial que ha hecho México en la última década hacia el balance de género en la política y las instituciones públicas. A pesar de ello, la brecha de género en la formulación de políticas es notablemente más amplia en áreas que no están sujetas a cuotas, concretamente en puestos con nombramientos políticos. Más allá de un aumento en la representación numérica de las mujeres, hay mucho margen para mejorar su acceso a los puestos clave de poder e influencia en la vida pública y sostener el progreso existente. Este capítulo investiga de qué manera México puede responder a esos retos y los pasos que debe dar para cerrar las brechas de género restantes en los puestos públicos de decisión de alto nivel.

Principales hallazgos

- Las cifras sobre la representación de las mujeres muestran que México ha conseguido notables avances en un corto periodo y comparablemente mejores que la representatividad de la Cámara baja en los parlamentos bicamerales y las legislaturas con una sola cámara en otros países de la OCDE. Mientras que en 2005 las mujeres eran solo 22.6% de las y los miembros del parlamento en la Cámara de Diputados, en la actualidad ocupan 42.37% de las 500 curules. En la Cámara de Senadores (Senado) ocupan 33.6% de las 128 curules, en comparación con 17.19% en 2006. Dicha representación está muy por arriba del promedio de la OCDE de 28.47% de las curules en la Cámara baja y las legislaturas unicamerales. A nivel estatal, las mujeres ocupaban 25.6% de las curules en los congresos unicamerales en 2013, que subió a 38% en 2016.
- En la Cámara de Diputados las mujeres presiden 29% de las comisiones ordinarias (es decir, 16 de 56) y un poco más de 31% en el Senado. Para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, el Congreso podría tomar la acción afirmativa de permitir a más mujeres presidir comisiones, utilizar lenguaje sensible al género en los medios de comunicación y la legislación, y revisar y reformar las prácticas y procesos del Congreso para asegurarse de que ellos también tengan conciencia de género.
- Las cuotas de género y las medidas de acción afirmativa, combinadas con el apoyo del Congreso y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), han sido determinantes para aumentar la presencia de las mujeres en órganos representativos, en el plano nacional y estatal. Las cuotas también son simbólicamente importantes en el sentido de que ayudan a modificar las percepciones negativas de las mujeres en el poder y a incrementar su probabilidad de ser elegidas. En los órganos que no han tomado medidas temporales o una acción afirmativa —que incluyen al Ejecutivo, a los 13 gobiernos estatales que aun están por adoptar los requisitos de paridad en sus consejos municipales, y al Judicial—, persisten amplias brechas de género en la representación de las mujeres.
- El aumento de representación de las mujeres en el Congreso de la Unión de México (el Congreso) ha derivado en un repunte de proyectos de ley propuestos para prevenir la

violencia por motivos de género, la discriminación, y acelerar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Desde septiembre de 2015, 37 de las 44 iniciativas presentadas ante la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados fueron entregadas por diputadas, seis por hombres y una de manera conjunta por un hombre y una mujer parlamentarios.

- Las mujeres constituyen 51% de los servidores públicos en la Administración Pública Federal (APF). Sin embargo, hay una amplia brecha de género en los puestos de alta dirección. En diciembre de 2015, las mujeres ocupaban 27.5% de dichos puestos (1358 en total) y los hombres 72.5% (3577).
- La escasez de datos en la APF impide hacer un análisis profundo de las posibles brechas de género en la remuneración, la asignación equitativa de empleos y de los mecanismos de equilibrio trabajo-vida personal que están a disposición de las y los empleados (los y las personas trabajadoras sindicalizadas pueden gozar de beneficios específicos por su contrato colectivo de trabajo). La carencia de datos deja a la Secretaría de la Función Pública (SFP) en desventaja para identificar áreas que requieren atención especial y ajuste de las políticas para derribar las barreras que impiden la igualdad de oportunidades y la igualdad entre mujeres y hombres dentro de la APF.
- El hostigamiento y la violencia política son una barrera real para el pleno ejercicio de la función durante las elecciones y después de estas, a tal punto que puede disuadir a las mujeres calificadas de tomar parte en la política o de buscar un cargo público. A medida que las mujeres hacen valer más su presencia en el sector político, hay riesgo de que la violencia política por motivo de género se agudice más. En 2015 se reportaron 38 casos de violencia política contra las mujeres en ocho estados. México ha dado importantes pasos para contrarrestar la violencia y el acoso con la introducción del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres —ideado para proteger a las mujeres que contienden por un cargo y lo desempeñan— y el Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso y el Hostigamiento Sexual en la APF.
- La falta de medidas de equilibrio entre trabajo y vida personal en las instituciones del sector público menoscaba la representación justa y sostenida de las mujeres en la política, el Poder Judicial y el servicio público. Se vuelve más frecuente al avanzar en la carrera profesional y tener que lidiar con horas impredecibles y elevados niveles de presión, mientras intentan simultáneamente equilibrar el trabajo con los deberes familiares que tradicionalmente se les asigna. El marco de empleo de la APF no utiliza las medidas eficaces vigentes en muchos otros países de la OCDE para conciliar el trabajo y la vida personal, como el empleo de medio tiempo, el trabajo a distancia, las semanas laborales comprimidas y el tiempo flexible. Hoy en día no hay requisitos de género en las prácticas de contratación de la APF.

Recuadro 5.1. **Recomendaciones de políticas clave**

- Implementar más medidas para dar a las mujeres el mismo acceso a los puestos de liderazgo en ambas Cámaras del Congreso, tomando en cuenta los requisitos de paridad para la presidencia de las comisiones.
- Realizar una auditoría de género de las prácticas, procedimientos y lenguaje parlamentarios, reformarlos de modo que sean sensibles al género, después pensar

Recuadro 5.1. **Recomendaciones de políticas clave**
(*cont.*)

en institucionalizar dichas reformas dentro del Código de Ética del Congreso y cualquier otro documento rector, como la declaración de objetivos.

- Continuar el desarrollo de un amplio conjunto de medidas para erradicar la violencia política contra las mujeres, continuar con los esfuerzos proactivos para crear conciencia entre los legisladores y la sociedad en general de los beneficios que conlleva la participación de las mujeres en la política y en la formulación de políticas, y reconocer en la Ley General de la Violencia contra las Mujeres la violencia política como una forma específica de violencia.
- Realizar una auditoría de género de las prácticas de empleo de la APF —incluido reclutamiento, evaluación, capacitación, promoción y remuneración— para garantizar sensibilidad al género, meritocracia y transparencia.
- Mejorar la capacidad de respuesta general de la APF a la igualdad de género, al tiempo que se implementan las siguientes acciones clave relacionadas con el género:
  - Introducir horarios laborales flexibles y otras políticas de equilibrio entre trabajo y vida privada en el sector público, y recopilar datos sobre cómo se utilizan en puestos de alto nivel;
  - reforzar las políticas contra la discriminación y contra el hostigamiento y los procedimientos de quejas para promover un entorno laboral seguro;
  - continuar creando conciencia en las y los administradores del sector público de las consideraciones de igualdad.
- Considerar medidas para promover la igualdad de género en la función pública de alto nivel y en los nombramientos judiciales. Dichas medidas pueden incluir requisitos de divulgación, cuotas o establecimiento de objetivos e inclusión de la perspectiva de género en los criterios administrativos a fin de mejorar la rendición de cuentas ejecutivas para el equilibrio de género en todos los niveles y todos los grupos ocupacionales.
- Brindar oportunidades de desarrollo de liderazgo tanto para las mujeres que contienden por un puesto como para las que lo ocupan, incluyendo el acceso a los programas de desarrollo de liderazgo, tutoría, preparación y otras oportunidades de desarrollo para permitir el mismo acceso a los puestos de alto nivel.
- Reforzar la capacitad de la SFP y de las diferentes secretarías y dependencias para supervisar constante y eficazmente el equilibrio de género y recopilar datos desglosados por género. Dichos datos incluirían variables como los tipos de contratos y sueldos por grado, escala y ocupación.
- Consultar, además, las recomendaciones en los capítulos 2, 3 y 4 de este informe.

5.2. Hacia la igualdad de acceso a la participación política

Un vistazo a las mujeres en la política y el Poder Judicial

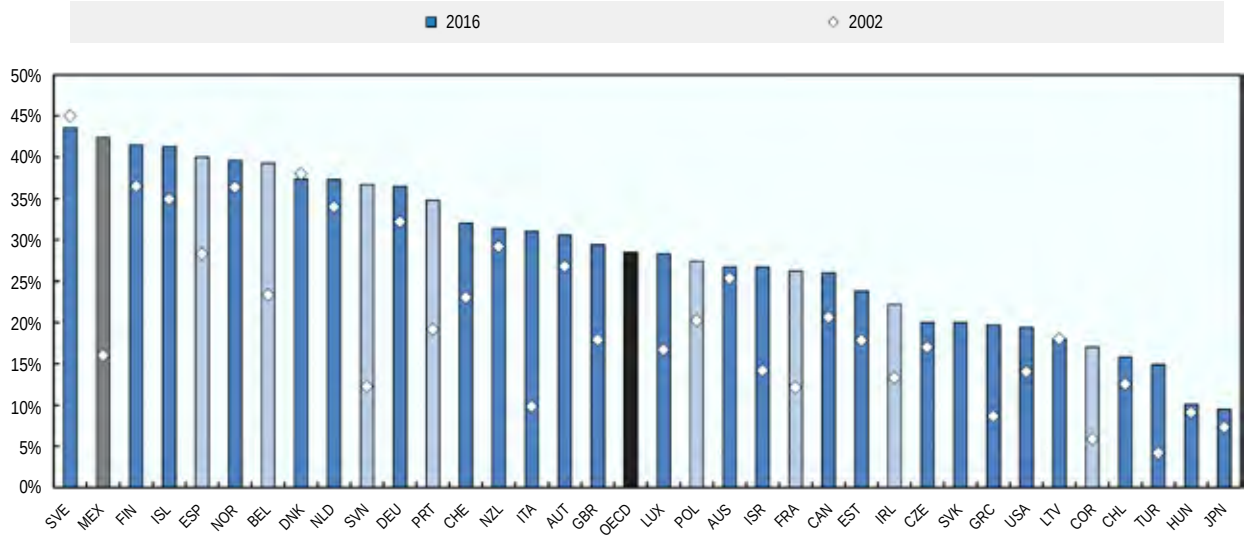
La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2006 (en lo sucesivo "Ley de Igualdad") ordena al gobierno mexicano desarrollar políticas que permitan a mujeres y hombres participar en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas en igualdad de

condiciones (Artículo 36). De hecho, en la última década, junto a los esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en todas las acciones gubernamentales, México ha emprendido reformas para reducir la brecha de género en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en 2014, una reforma hecha al Artículo 41 de la Constitución federal institucionalizó el principio de paridad en las elecciones federales y estatales para el Congreso. El Artículo 41 dispone ahora que los partidos políticos redacten normas que garanticen la paridad de género en su designación de candidaturas en las elecciones federales y estatales.

Desde que el requisito de paridad entró en vigor, hay considerablemente más mexicanas en los puestos de decisión en los órganos representativos. Y los resultados de las elecciones federales más recientes —que se celebraron en junio de 2015— colocan a México en segundo lugar en la OCDE, apenas después de Suecia y por delante de Finlandia, en el porcentaje de mujeres en las cámaras bajas y las legislaturas unicamerales. En el mundo, México tiene la séptima proporción más grande de mujeres en el parlamento (Unión Interparlamentaria, 2016); las mujeres ocupan en la actualidad 42.37% de las 500 curules de la Cámara de Diputados y 33.6% del Senado. Estas cifras muestran un notable avance tanto en el tiempo (solo 22.6% de las mujeres eran diputadas en 2005) como frente al promedio de 2016 de la OCDE de 28.47% de las curules en las cámaras bajas y las legislaturas unicamerales.

Gráfica 5.1. **Proporción de mujeres parlamentarias en los países de la OCDE, 2002 y 2016**

Porcentaje de mujeres que ocupan curules en las cámaras bajas y las legislaturas unicamerales



Nota: Las barras azul claro representan los países con parlamentos de Cámara baja o unicamerales con cuotas de candidatas legisladas en 2015. Los datos se refieren a la proporción de parlamentarias registradas en septiembre de 2016 y octubre de 2002. Los porcentajes representan el número de parlamentarias como proporción del total de curules ocupadas. Los datos de 2002 para la República Eslovaca no están disponibles.

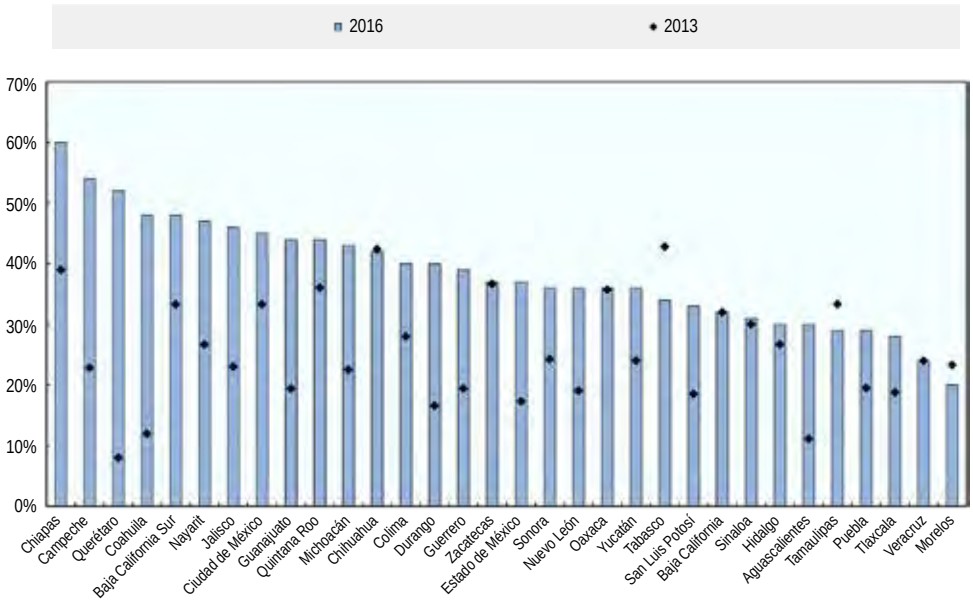
Fuente: PARLINE (base de datos); *Quota Project* (base de datos).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423375

El aumento en la representación de las mujeres en el ámbito federal ha permeado al nivel estatal desde que la reforma electoral de 2014 entró en vigor. En los congresos unicamerales de los estados, las mujeres ocuparon un promedio de 38% de curules en 2016, y en 27 de los 32 estados su representación alcanzó la masa crítica de 30%, considerado como el punto en que puede producir un cambio real en las agendas de las políticas. Y en tres estados —Chiapas, Campeche y Querétaro— las representantes son ahora mayoría (gráfica 5.2).

Gráfica 5.2. **Cómo evolucionó la representación de las mujeres en los congresos estatales de México de 2013 a 2016**

Representantes femeninas como porcentaje del número total de representantes en el Congreso



Fuente: Páginas web de los congresos estatales enumerados en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, "Igualdad. Monitoreo de Legislación y Programas de Igualdad y Asuntos de la Mujer", www.cndh.org.mx/Igualdad_Monitoreo_Programas y "Ranking de Participación Política de las Mujeres en los Congresos Locales", http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/6_MonitoreoLegislacion/6.0/24_ParticipacionPoliticaMujeresGobiernosEst atales_2015dic.pdf.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423384

Estos notables aumentos contrastan con la situación que prevalecía en 2013, cuando la representación solo en 11 estados había logrado la masa crítica de 30% y en ninguno había paridad (gráfica 5.2). En ese sentido, cabe mencionar el enorme avance en el Congreso de Durango. En las elecciones de junio de 2016 la proporción de curules ocupadas por mujeres se disparó de 16% en 2013 a 40% en 2016, un notable aumento, considerando que el Congreso de Durango apareció como último de los 32 estados en cuanto a representación de las mujeres, pero ahora ocupa el lugar 14. No obstante, la representación estatal de las mujeres todavía varía, de 60% en Chiapas a 20% en Morelos.

Recuadro 5.2. **¿De dónde viene la "masa crítica" de 30% para la representación política de las mujeres?**

- ***El concepto de "masa crítica": de la física a la ciencia sociopolítica.*** Tomado de la física nuclear, donde indica la cantidad de plutonio necesaria para producir una explosión nuclear, fue aplicado por primera vez al género, en la década de 1970, por la académica estadounidense, Rosabeth Moss Kanter (Kanter, 1977). Estudiaba las experiencias de las mujeres que formaban minorías en el sector corporativo. Kanter estimó que, cuando la proporción de los miembros de la minoría llegaba aproximadamente a 30%, podían influir en la toma de decisiones de manera autónoma como grupo. En los años ochenta, sus conclusiones fueron recogidas por el científico político danés Drude Dahlerup (Dahlerup, 1988), quien argumentó que el fenómeno de la masa crítica también podría aplicarse a las mujeres que constituían un grupo minoritario en la política. En cuanto a los resultados que la masa crítica podría producir, Kanter y Dahlerup se refirieron principalmente a la posibilidad de que el aumento en los números permitiera a las mujeres formar coaliciones de apoyo y promover el cambio en la política pertinente para las mujeres.
- ***Metas y compromisos internacionales de la ONU.*** En 1990, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU emitió la Resolución E/1990/68 sobre la igualdad en la participación política y toma de decisiones. La resolución recomendaba aumentar la proporción de mujeres en puestos de liderazgo fijando objetivos incrementales: 30% para 1995 y 50% para 2000. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, celebrada en Beijing, informó un pequeño avance al lograr el objetivo de ECOSOC de 30% de mujeres en puestos de decisión. En consecuencia, la Platafoma para la Acción de Beijing llamó a los gobiernos (como parte del objetivo estratégico G1) a "comprometerse a establecer la meta de equilibrio de género en los órganos y comisiones gubernamentales, así como en las entidades administrativas públicas y en el Poder Judicial, incluyendo, *inter alia*, fijar objetivos específicos e implementar medidas para incrementar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr la igualdad de representación de mujeres y hombres, si es necesario, a través de una acción positiva, para alcanzar la misma representación de mujeres y hombres en todos los puestos administrativos gubernamentales y públicos.
- ***Cuotas de género y tendencias emergentes potenciarán la representación igualitaria.*** El concepto de masa crítica aplicado a la representación política de las mujeres, y los objetivos de la ONU que de allí emanan, han tenido un importante papel en el apoyo a los países en la adopción de cuotas de género en diversas esferas de los sectores público y privado. Según datos proporcionados por la Unión Interparlamentaria (UIP, 2015), el promedio global de mujeres en los parlamentos nacionales casi se duplicó en los últimos 20 años, de 11.3% en 1995 a 22.1% en 2015 (un aumento de 10.8 puntos). Sin embargo, recientes estudios sociopolíticos (Childs y Krook, 2008), así como los datos de la UIP (UIP, 2015), confirman que el logro de la masa crítica ya no se considera el único objetivo de los esfuerzos por conseguir la participación en igualdad de género en los puestos de liderazgo. Los esfuerzos que surgen en diferentes partes del mundo por traducir la presencia en puestos directivos en un cambio significativo para mujeres y hombres, las y los jóvenes y personas adultas mayores, y grupos minoritarios, tienen puntos centrales como:
  - los requisitos de paridad de género;
  - la legislación y las iniciativas complementarias para fortalecer no solo la representación numérica, sino la capacidad de las mujeres en el liderazgo;

Recuadro 5.2. **¿De dónde viene la "masa crítica" de 30% para la representación política de las mujeres?** (*cont.*)

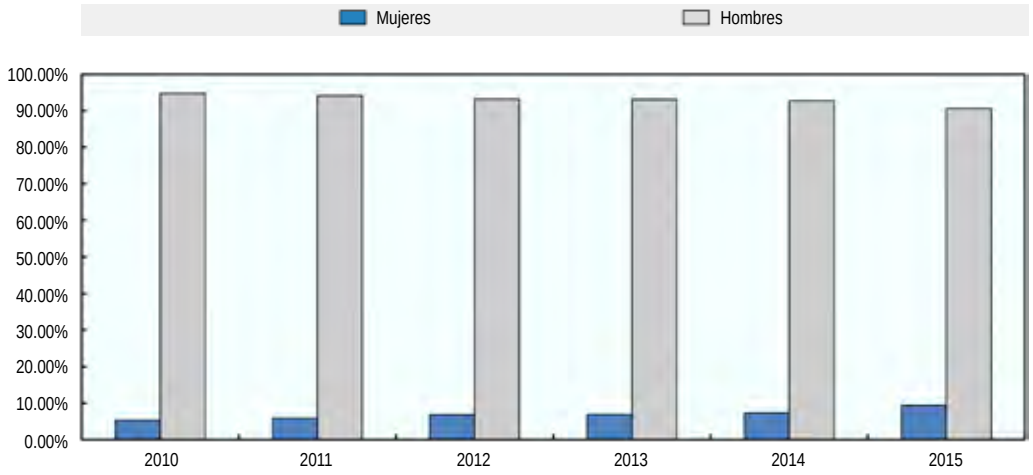
— el aumento de la sensibilidad de género en los procesos de formulación de políticas y los mecanismos de solidaridad;

— los esfuerzos por facilitar el acceso al cargo electo para diversos grupos de mujeres (considerando variables en edad, pertenencia a minorías, etc.).

Fuente: Dahlerup, D. (1988), "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 11; Kanter, R.M. (1977a), "Some Effects of Proportions on Group Life", *American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 5; Kanter, R.M. (1977b), *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, New York; Childs, S. y M.L. Krook (2008), "Critical Mass Theory and Women's Political Representation", *Political Studies*, vol. 56; Inter-Parliamentary Union (2015), "Women in Parliament: 20 Years in Review".

En el tercer orden de gobierno, hasta la fecha solo 19 estados han introducido los requisitos de paridad en los consejos[2] municipales donde las mujeres eran regentes (presidentas o consejeras principales) en menos de 10% en 2015 (gráfica 5.3).

Gráfica 5.3. **Presidencia de consejos municipales por género, 2010-2015**



Fuente: Bases de datos de INMUJERES http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador_pc.php?IDPrograma=1&IDObjetivo=1&IDNivel1=4.

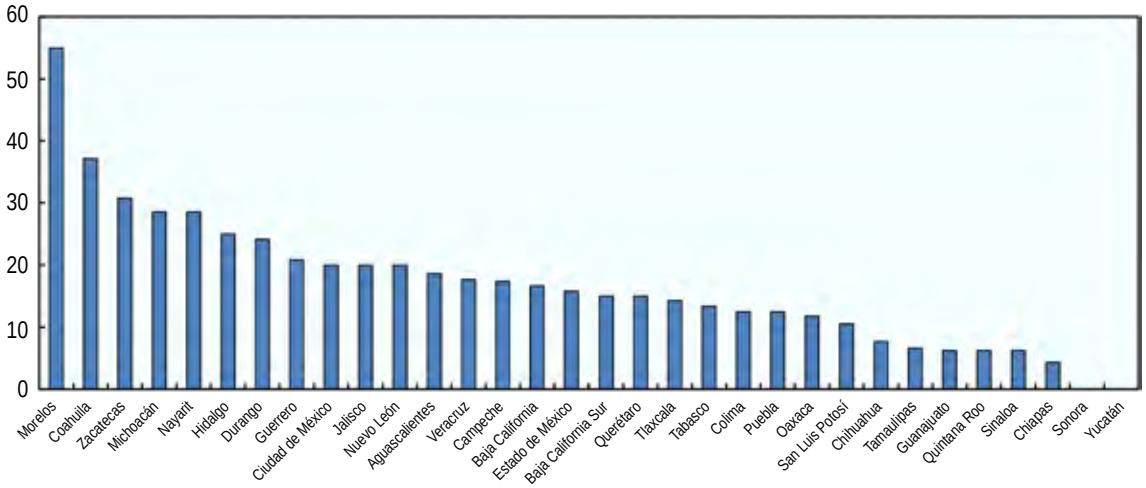
1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423393

El análisis de la proporción de mujeres en los puestos de decisión donde la legislación no es aplicable revela una imagen completamente diferente. Cifras recientes apuntan a una discrepancia significativa entre el acceso de las mujeres a la toma de decisiones en el Ejecutivo político y los órganos representativos. La brecha de género en el Poder Ejecutivo es mucho más amplia, y las mujeres aun ocupan muchos menos puestos políticos que sus homólogos varones en todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, representan solo dos

de los 18 cargos del gabinete legal, o el gabinete presidencial —Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano—. También en el marco del gabinete presidencial está la Procuraduría General de la República. En México, hoy día hay una Procuradora General, apenas la segunda en ocupar el cargo. En otras dependencias administrativas a nivel de gabinete, o gabinete ampliado, las mujeres ocupan dos de los cinco puestos —la Directora del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)—. Los miembros del gabinete del Ejecutivo son nombrados directamente por el Presidente de la República y, aunque el número de secretarias de Estado va en aumento desde 1975, los nombramientos siguen siendo muy políticos y el equilibrio de género dista mucho de ser un requisito, o una consideración siquiera.

En cuanto a gobernadores, solo 1 de los 32 estados en México (Sonora) emergió de las elecciones intermedias de 2015 con una Gobernadora.[3] En los gabinetes estatales, las mujeres ocupan un promedio de apenas 16.8% de las curules disponibles. También hay una amplia disparidad entre los estados, desde los gabinetes exclusivamente masculinos en Sonora (salvo la gobernadora) y Yucatán, hasta 55% de representación de mujeres en Morelos.

Gráfica 5.4. **Participación de las mujeres en los gabinetes estatales de México, 2016**

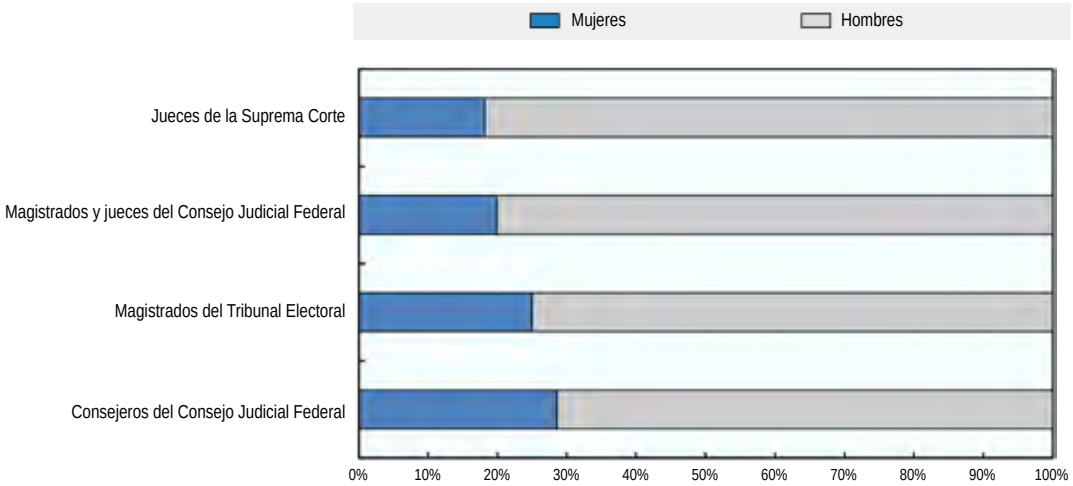


Fuente: INMUJERES.

La brecha de género en los altos cargos en el Poder Judicial es parecida a la del Ejecutivo político. El tribunal superior del país —la Suprema Corte de Justicia de la Nación— consta de 11 jueces a los que se llama "Ministros". Cuando hay vacantes, el Presidente envía los nombres de las o los candidatos y le corresponde al Senado aprobarlos o rechazarlos. La o el titular de la Procuraduría General es nombrado de la misma manera. En la historia de México solo ha habido dos Procuradoras Generales. La primera estuvo en el cargo menos de un año en 2011, mientras que la segunda, que es la actual titular, tomó posesión en marzo de 2015. El historial de altos nombramientos judiciales muestra una mínima consideración —si la hay— para el equilibrio de género como criterio de selección. La Presidencia de

la Suprema Corte, por ejemplo, nunca la ha ocupado una mujer. En general, las mujeres ocupaban menos de la tercera parte de los altos cargos en el Poder Judicial en 2015 y ocupan solo 2 de 11 puestos en la Suprema Corte (gráfica 5.5).

Gráfica 5.5. **Proporción de género en puestos de decisión en el Poder Judicial en México, 2015**



Fuente: INEGI (2015).

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423412

Implementación de cuotas en México: una historia de éxito

No hay duda de que el compromiso político de alto nivel con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres demostrado en los últimos años por el gobierno mexicano, el Congreso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) e INMUJERES ha tenido un papel decisivo en los avances de la representación de las mujeres en los órganos legislativos. También ha contribuido de manera decisiva a reformas que introdujeron e implementaron eficazmente los requisitos de cuotas en la Ley Federal Electoral. Sin embargo, la historia de cómo la igualdad de género se convirtió en prioridad nacional y cómo las cuotas se pusieron en vigor poco a poco pertenece a un contexto más complejo. Cuenta cómo los partidos políticos desempeñaron un papel primordial y el liderazgo y capacidad de las mexicanas para construir alianzas entre los partidos funcionaron como catalizador para el cambio, despertando un debate fructífero dentro de los partidos y entre ellos, en la legislatura nacional y la opinión pública.

Las ideas de las cuotas de género germinaron en los partidos políticos. Si bien las mujeres en los partidos fueron el motor —con algunos altos funcionarios, funcionarias y figuras renombradas valiéndose de su influencia para reunir apoyo dentro y fuera del partido—, no hubieran podido conseguir la aprobación de las cuotas sin el apoyo de sus partidos. En un diálogo dinámico con sus propias representantes, la legislatura y el público, los partidos captaron gradualmente que las cuotas de género coincidían con las expectativas públicas. La comprensión se dio por la creciente evidencia de que la representación femenil en los órganos elegidos comenzó a crecer —a raíz de la adopción

voluntaria que los partidos hicieron de las cuotas en la década de 1990— y a eliminar el concepto estereotipado de que las mujeres son incapaces de ocupar el liderazgo. Como reacción al público y a la cultura propicia a la legislatura, los partidos reconocieron las cuotas de género y la igualdad de género como un problema y lograron incluirlo en el debate legislativo nacional. Todo esto llevó a la aprobación de la ley de cuotas en el Congreso en 2002 y al reforzamiento progresivo de los conceptos de igualdad de género y cuotas de género en instrumentos legales subsecuentes.

Las medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género y los principios de paridad, son utilizadas en diversos países de la OCDE y en otros lugares para acelerar la representación de las mujeres en todos los niveles de gobierno y entre los nominados por los partidos políticos. En México, las cuotas y la introducción subsecuente del principio de paridad al que dio paso el artículo 41 de la Constitución federal han tenido una gran influencia en el creciente número de mujeres que ingresa a los órganos elegidos de carácter federal y estatal (gráfica 5.5). Desde 2014, el artículo 41 ha sustentado el principio de la igualdad de género al exigir a los partidos políticos que redacten normas para asegurar la paridad de género en la nominación de candidatos en las elecciones al Congreso federal y local. La primera elección celebrada después de que la reforma constitucional de 2014 entrara en vigor fue la elección legislativa de 2015. En ella, 211 mujeres ganaron la votación para la Cámara de Diputados, 42.37% del total y más que el 36.8% de la elección previa de 2012 (PARLINE database).

No obstante, los requisitos de cuotas en las leyes electorales no pueden por sí solos aumentar la representación de las mujeres en la política. Muchos de los países de la OCDE que tienen cuotas de género obligatorias para su parlamento todavía no alcanzan el objetivo numérico fijado por ley. En México, por ejemplo, aunque la ley electoral trazó un objetivo de género de 40% de mujeres, la elección legislativa de 2009 solo arrojó 28.2%.

De hecho, la efectividad de las cuotas está supeditada a factores como:

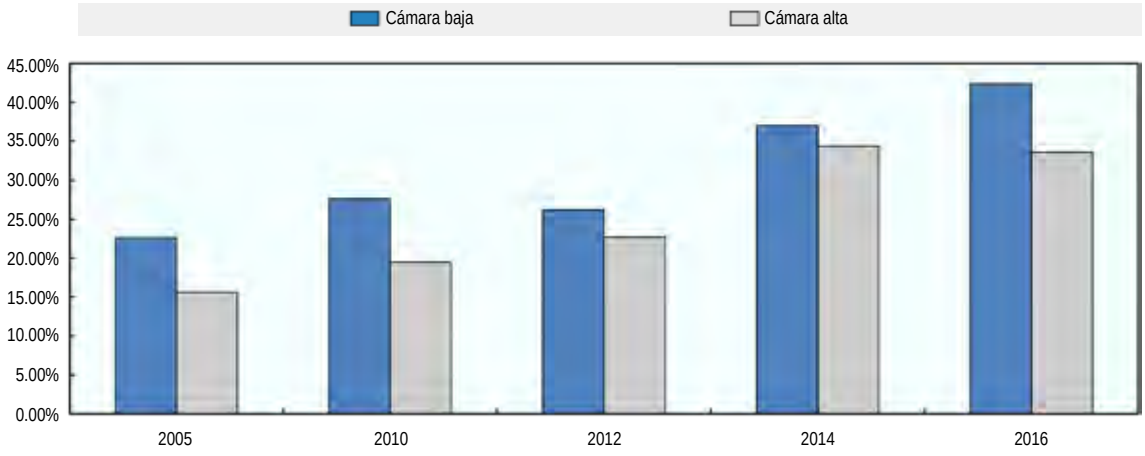
- el nivel de la cuota de género,
- la naturaleza de las listas de los partidos,
- si las sanciones por incumplimiento sirven como medidas disuasivas,
- la eficacia de los incentivos para cumplir.

El TEPJF ha sido un importante aliado al vigilar la implementación del requisito de cuotas en México. Antes de 2011, un vacío en la ley electoral permitió a los partidos nominar a menos de 40% de mujeres si lo hacían como resultado del "proceso electoral democrático", según lo definido por cada partido político (recuadro 5.3). En 2011, el TEPJF dictaminó que la práctica era inconstitucional, cerrando así el vacío. El tribunal adujo que cualquier proceso empleado por un partido político para seleccionar candidatos, por definición y por ley, debe ser democrático, y que las nominaciones hechas mediante lo que el partido llama "proceso electoral democrático", en realidad es una negación de la acción afirmativa reglamentaria.[4]

El fallo sentó un precedente y dio lugar a que las legislaturas federales y estatales reformaran sus leyes electorales como correspondía. A raíz de las reformas, en las elecciones de 2012 las mujeres obtuvieron más de un tercio de las curules de ambas cámaras por primera vez en la historia de México. En 2014, el debate más amplio sobre la reforma electoral llevó a la revisión del artículo 41 de la Constitución, el cual ahora exige que los partidos apliquen la paridad de género entre sus candidatos a las elecciones. La

reforma electoral también pudo cerrar otro resquicio cuando exigió que los candidatos y sus suplentes sean del mismo sexo, de manera que los partidos ya no pudieran presionar a las parlamentarias para que renunciaran y dejaran sitio a su compañero de fórmula varón.[5]

Gráfica 5.6. **Cómo ha evolucionado la representación de las mujeres en el Congreso de la Unión**



Fuente: PARLINE database.

1 2 http://dx.doi.org/10.1787/888933423425

Recuadro 5.3. **Cómo ha evolucionado el marco normativo de la igualdad de género en el Congreso de México: de las cuotas a la paridad**

La Cámara alta, Cámara de Senadores o Senado, está integrada por 128 representantes, 96 de los cuales son elegidos por voto popular directo utilizando un sistema distrital uninominal, mientras que los otros 32 son elegidos por representación proporcional en una sola circunscripción proporcional.

La Cámara de Diputados es la Cámara baja y la integran 500 curules, 300 de las cuales son elegidas utilizando el sistema distrital uninominal. Los 200 representantes restantes son elegidos utilizando el sistema de representación proporcional, a través de listas cerradas del partido en cinco distritos de 40 curules cada uno. No están ligados a ningún distrito, sino al porcentaje del voto nacional que recibe cada partido.

- **Década de 1990:** A pesar de que uno de los principales partidos mexicanos, el PRD, había establecido una meta recomendada, informal, de tener 25% de candidatas en 1990, la práctica en los partidos políticos de eliminar a las candidatas de la lista o relegarlas a la parte baja de la boleta encendió el debate sobre políticas internas de género en los principales partidos políticos mexicanos a principios de la década de 1990. Después de eso, dos de los tres partidos políticos principales de México introdujeron cuotas para los candidatos de sus propios partidos.
- **1993:** El Partido de la Revolución Democrática (PRD) incluyó en los estatutos de su partido una cuota de 30% para los comités y las listas de candidatos.

Recuadro 5.3. **Cómo ha evolucionado el marco normativo de la igualdad de género en el Congreso de México: de las cuotas a la paridad** (cont.)

- **1996:** El Partido Revolucionario Institucional (PRI) instituyó una cuota que demandaba que las listas de candidatos no contuvieran más de 70% de personas del mismo sexo.

  El mismo año, el Congreso de México, dominado por el PRI, introdujo esta cuota recomendada en la ley electoral. Sin embargo, no era una cuota obligatoria, no contenía un mandato de colocación ni ninguna forma de sanción en caso de incumplimiento.
- **2002:** Una revisión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) requirió que las listas para curules tanto proporcionales como de mayoría para senadores y diputados no incluyeran más de 70% de candidatos del mismo sexo. Además, la nueva ley estipuló que al menos uno de los tres principales candidatos a las curules proporcionales debía ser mujer. En caso de incumplimiento, el COFIPE previó que el Instituto Federal Electoral (IFE), responsable de organizar las elecciones federales, negara a los partidos el derecho a registrar a sus candidaturas en el distrito respectivo. Sin embargo, en la ley había un vacío porque eximía a los partidos de aplicar la cuota cuando los candidatos fueran elegidos por voto directo usando un sistema primario.
- **2008:** Una revisión del COFIPE incrementó la cuota de género para las candidatas de 30 a 40% y transformó la composición de listas cerradas de partido para la representación proporcional en listas de cinco candidatos, de los cuales al menos dos deberían ser mujeres. No obstante, permaneció el resquicio del voto directo, y los partidos podían tener cuotas consolidadas si escogían candidatos a través de un procedimiento electoral definido como "democrático" por los estatutos del partido.
- **2014:** El artículo 41 de la Constitución federal mexicana se reformó y aprobaron una nueva ley electoral que exigía paridad de género en las listas de candidatos de los partidos políticos para las elecciones legislativas federales y estatales. En las listas de representación proporcional, los sexos tienen que alternar conforme al llamado "sistema de cremallera" ["*zipper system*"]. Para las curules restantes que se elegirán por voto plurinominal, la ley electoral faculta al INE (Instituto Nacional Electoral, antes IFE, Instituto Federal Electoral) para garantizar que las mujeres no sean propuestas exclusivamente en distritos donde, por lo común, el partido en cuestión ha recibido el porcentaje más bajo del voto, táctica que antes aminoró el impacto de las cuotas de candidatura. El INE también está encargado de sancionar a los partidos que no cumplan con el requisito de paridad negando el registro de sus listas de candidatos.

Fuente: Información proporcionada por el Tribunal Federal Electoral, Dingmann, Joe (2015), "*Legislated Equality: Gender Quotas in a Latin American Context and the Story of Mexico*", *Honors Theses, Paper No. 71*, http://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1070&context=honors_theses (consultado el 24 de octubre de 2016); USAID (2014), *Women's Leadership as a Route to Greater Empowerment: Mexico Case Study, United States Agency for International Development*, Arlington, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/WiP%20-%20Mexico%20Case%20Study.pdf;
International IDEA y IDB (2011), *Gender and Political parties: Far from parity, International Institute for Democracy and Electoral Assistance and Inter-American Development Bank*, Estocolmo y Washington D.C., http://www.idea.int/publications/parties_and_parity/upload/Gender-And-Political-Parties_Far-from-Parity.pdf.

En 2014, el mismo año en que el artículo 41 de la Constitución estableció la paridad en la nominación de candidaturas, se creó el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México, resultado de una iniciativa conjunta del INMUJERES, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Nacional Electoral (INE). Su finalidad es coordinar las acciones para promover la participación de las mujeres en áreas de toma de decisiones públicas en México. También tiene el objetivo de dar seguimiento para ver si, fuera de la acción afirmativa, las mujeres avanzan de manera efectiva en los ámbitos de toma de decisiones, así como de ver en qué grado se integran en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, y ver también de qué forma la representación equilibrada por género tiene impacto en la agenda política y en la forma de hacer política. Si bien es demasiado pronto para medir el éxito o las posibles deficiencias del Observatorio, proporciona información electoral transparente, de fácil acceso, para el escrutinio público.

En el ámbito federal, las cuotas no son suficientes por sí mismas para promover la participación de las mujeres en los puestos de decisión de alto nivel en las entidades federativas. La introducción de sanciones por incumplimiento de los requisitos de cuotas, como el rechazo de las listas de candidatos, ha sido eficaz. En estados como Puebla, Morelos y Veracruz, donde las mujeres ocupan menos de 30% de las curules en el Congreso local, no hay ninguna disposición para las sanciones por incumplimiento.[6] Aunque las cuotas han resultado eficaces en las entidades para estimular la representación de las mujeres en los órganos electos, los partidos en algunos estados continúan discrepando y afirman que una mayor participación de las mujeres en puestos electos pasa por alto los derechos de los partidos. En esos casos, un partido, por lo general, nomina candidatas en distritos donde tienen pocas oportunidades de ganar. De ese modo, en realidad cumple con la cuota de género.

Barreras que obstaculizan el acceso de las mujeres a la toma de decisiones en política y en el Poder Judicial

Violencia y hostigamiento

A medida que persigue el objetivo de la igualdad de género entre mujeres y hombres, de acuerdo con la Ley de Igualdad 2006, México tiene que superar algunas barreras arraigadas que impiden el acceso de las mujeres a la política y al Poder Judicial. Las principales son las actitudes negativas hacia las mujeres políticas, el hostigamiento político y la violencia, y las normas y valores que consideran que los cuidados no remunerados y las tareas domésticas son trabajo de mujeres.

El hostigamiento político y la violencia contra las mujeres en política siguen siendo un obstáculo enorme. Una encuesta en 2008 encontró que 64% de las mujeres creía que el hostigamiento o acoso sexual a las mujeres que ocupan cargos políticos fue real, mientras que 23% declaró que habían sido acosadas sexualmente en su trabajo como legisladoras (Cerva Cerna, 2014). Asimismo, una encuesta de percepciones realizada en 2015 por INMUJERES en todo el servicio público (APF) reveló que más de 77% de las entrevistadas consideraba que las servidoras públicas sufrían presión sexual cuando buscaban mejores oportunidades laborales (INMUJERES, 2015). El Tribunal Federal Electoral también ha llamado la atención a la evidente impunidad de que gozan los que ejercen acoso laboral y hostigan sexualmente a sus colegas mujeres.

Las opiniones tradicionales sobre los roles de género, los estereotipos y la cultura patriarcal prevaleciente son los causantes del hostigamiento político y la violencia, en particular en los niveles municipal y estatal del gobierno. Dicha violencia se presenta

Cuadro 5.1. **Elementos clave de las leyes de cuotas y sistemas políticos en los países de la OCDE seleccionados**

	Tipo de cuota			Nivel de cuota especificado			Sanción	Sistema electoral (nacional)			Estadísticas electorales**	
	Cámara baja	Cámara alta	Nivel subnacional	Para mujeres	Para hombres	Otra cuota	Por incumplimiento	Sistema	Colocación	Detalles	Última elección	1a. desp. ley
Bélgica	☑	☑	☑	50%	50%	No	Rechazo de lista	PR (Flex i)	sí	2 principales	39.3% (2014)	36.7% (2007)
Francia	☑	☑	☑	50%	50%	Voluntaria	Financiera	TRS	ninguna	–	26.9% (2012)	12.3% (2002)
Grecia	☑	–	☑	33.30%	33.30%	Voluntaria	–	PR (abierto)	ninguna	–	19,67% (2015)	21% (2012)
Irlanda	☑			30%	30%	No, pero metas	Financiera	STV	ninguna	–	22.15% (2016)	n.a.
Corea	☑	–	☑	30% y 50%	No especificado	Voluntaria	Rechazo de lista	Paralelo	sí (50%)	lista cremallera	17.00% (2016)	13% (2004)
México	☑	☑	☑	40%	40%	Voluntaria	Rechazo de lista	M MP	sí	5-2, zipp	42.34% (2015)	28.2% (2009)
Polonia	☑		☑	35%	35%	No	Rechazo de lista	PR (abierto)	sí	3 principales	27.17% (2015)	23.7% (2011)
Portugal	☑	–	☑	33%	33%	No	Financiera	PR (cerrado)	sí	lista cremallera	31.30% (2015)	28.3% (2007)
Eslovenia	☑		☑	35%	35%	Voluntaria	Rechazo de lista	PR (abierto)	ninguna	–	35.56% (2014)	13.3% (2008)
España	☑	☑	☑	40% (max 60%)	40% (max 60%)	Voluntaria	Rechazo de lista	PR (cerrado)	sí	40% –5	39.14% (2016)	36.3% (2008)

Nota: Sistema de elecciones: MMP: representación proporcional mixta; PR: representación proporcional; STV: voto único transferible; TRS: sistemas mayoritarios uninominales a dos vueltas; Paralelo: sistema de voto mixto en que los votantes participan en dos elecciones distintas para una sola cámara que usa diferentes sistemas; 2 principales: uno de los dos puestos más altos en cada lista se reserva a una candidata; Lista zip: lista tipo sistema cremallera donde hombres y mujeres se alternan; 5-2 zip: para las elecciones de PR, cada segmento de cinco candidatos en la lista tendrá dos candidatos de cada género, alternando entre candidatos masculinos y femeninos; 3 principales: al menos una mujer debe estar incluida en los tres primeros candidatos de cada lista; 40%-5: La cuota se aplica a la lista completa y a cada cinco puestos. Si el número de puestos elegibles es menor a cinco, entonces la lista debe acercarse lo más posible al equilibrio de 40-60%.

* La estadística electoral es la proporción de mujeres en la Cámara baja o el parlamento unicameral.

Fuente: El análisis de la OCDE se basa en datos tomados de *Quota Project database*, www.quotaproject.com; OCDE (2014); páginas web parlamentarias nacionales.

en muchas formas diferentes, desde la difamación (rumores sobre la salud mental y la vida personal) y acusaciones infundadas de corrupción, hasta intimidación, amenazas y secuestro. Durante las elecciones de 2015, por ejemplo, había pancartas con lemas en el sentido de que el lugar de la candidata a gobernadora no estaba en la mansión del gobernador, sino embarazada en un rincón (Krook *et al*., 2016). Las mujeres en la política también han informado de dificultades al hacer valer su autoridad cuando los subordinados que se niegan a recibir órdenes de mujeres buscan menoscabarlas (Krook *et al*., 2016; Barrera-Bassols, 2014; Escalante y Méndez, 2011).

El inalcanzable equilibrio trabajo-vida personal y el sesgo de género

Otro reto para la representación equitativa y sostenible de las mujeres en la política y el Poder Judicial es la dificultad de conseguir un equilibrio trabajo-vida personal (capítulo 3). Se trata de un problema particularmente agudo en la esfera política, donde las políticas favorables a la familia se practican muy pocas veces en los niveles de toma de decisiones, y las mujeres no siempre pueden acceder a los altos puestos.

Al igual que en muchos otros países de la OCDE, las horas de trabajo de las legislaturas mexicanas y los tiempos de votación son imprevisibles, y las principales figuras políticas femeninas suelen abandonar las carreras en la cumbre porque impiden el equilibrio trabajo-vida personal, reduciendo así el grupo de candidatas disponibles. Las conclusiones de la OCDE muestran que, en México, una cultura que recompensa las largas jornadas de trabajo en la esfera política obstruye la meta de la igualdad de género. En realidad, la encuesta de INMUJERES reveló que los deberes familiares que las mujeres asumen en gran medida evitaron que un porcentaje considerable de entrevistadas se postularan como candidatas en las elecciones (USAID, 2014). Las cifras de INMUJERES también muestran que, en 2014, las mujeres dedicaban a las actividades domésticas el triple de tiempo que los hombres, 36.52 horas a la semana en promedio frente a 12.18.[7] Cuando de licencia por paternidad se trata, México concede solo cinco días, un marcado contraste con el promedio de la OCDE de 8.2 semanas de licencia total remunerada para los padres (capítulo 3). Si a los padres —que pueden estar dispuestos y listos para compartir— no se les otorga espacio y tiempo para hacerlo, la carga recae desproporcionadamente en las madres.

En el Poder Judicial hay patrones similares en juego. La información proporcionada por el TEPJF revela que algunas prácticas, como las políticas favorables a la familia (aunque limitadas) y las medidas del equilibrio trabajo-vida personal, suelen generar un sesgo institucional contra las mujeres. El TEPJF también encontró que los ejemplos de increpación y acoso sexual a las mujeres todavía prevalecían en el Poder Judicial.

Más allá del debate de cuotas: permitir el acceso a la alta jerarquía del poder

En México, cuando se aplican apropiadamente, las cuotas de género han resultado eficaces en la creciente representación de las mujeres en los órganos de decisión elegidos. Las cuotas también son simbólicamente importantes cuando permiten a las mujeres acceder a cargos políticos; la ciudadanía las ve en acción, moderando así las percepciones negativas que tienen contra las mujeres en el poder y ayudan a superar la idea de que la política es un mundo de hombres (USAID, 2014). Sin embargo, los logros en la representación numérica de las mujeres no siempre se traducen en un mayor acceso a puestos de poder e influencia, como lo muestra su presencia desigual en los principales puestos parlamentarios. En 2016, por ejemplo, solo 16 de las 56 comisiones ordinarias (29%)

en la Cámara de Diputados fueron presididas por mujeres (29%). Este porcentaje es un poco mayor en el Senado, donde las mujeres presiden más del 31% de las comisiones ordinarias.

Sin embargo, si bien las comisiones encabezadas por mujeres se ocupan sobre todo de asuntos relacionados con igualdad de género, bienestar social, educación, familia y desarrollo humano, no están ausentes del todo en los puestos que por tradición dominan los hombres: las comisiones de Energía, Gobernación y Relaciones Exteriores, todas, son presididas por mujeres. Todavía se necesitan mejoras para que México cumpla a plenitud su compromiso constitucional con la paridad.

Acciones implementadas en México para ayudar a las mujeres a llegar a la cima

México redobla esfuerzos para reducir las brechas de género persistentes en el acceso a puestos de toma de decisiones. No obstante, aún hay margen para mejorar. Por ejemplo, desde 2010, las normas internas de ambas Cámaras del Congreso han apelado a los grupos y comisiones para que incluyan la igualdad de género en sus criterios para designar a los presidentes. Sin embargo, las normas no son obligatorias ni tienen disposiciones para sancionar los casos de incumplimiento (Unión Interparlamentaria, 2011). Un proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados que pedía cuotas para hacer más equitativa la distribución de presidencias de comisiones entre mujeres y hombres fue desechado (Marx y Borner, 2011). Dicho esto, aunque el proyecto no prosperó, el simple hecho de que lo presentaran indica un mayor conocimiento y un impulso más fuerte para dar a las mujeres un verdadero acceso a puestos de decisión.

La experiencia de la OCDE muestra que medidas como el patrocinio eficaz, la tutoría, el aumento de confianza y el acceso a las redes pueden ayudar a empoderar a las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública (OCDE, 2014). México está intensificando esfuerzos en ese sentido. Por ejemplo, los partidos políticos reciben financiamiento público para las actividades ordinarias y por ley están obligados a reservar 3% al año (respecto a 2% en 2008 cuando la ley entró en vigor) para empoderar a las mujeres, aumentando su acceso a puestos principales, promoviendo su causa y capacitación. Sin embargo, la ley no precisa cómo deben gastar los partidos políticos ese 3%. Un estudio efectuado por una ONG, el Comité Conciudadano para la Observación Electoral, que analizó las estrategias de los partidos políticos en 2009 y 2010, reveló que algunos utilizaron la asignación presupuestaria para comprar delantales y hacer las celebraciones por el Día de las Madres, perpetuando así los estereotipos de género.[8]

Asimismo, en 2014, como parte del Proigualdad, INMUJERES condujo un diagnóstico de los estatutos de los partidos políticos[9] en 2014. Su objetivo era observar cómo podrían los partidos hacer del género una parte habitual de sus estructuras, normas, procesos, plataformas y políticas.[10] INMUJERES también hizo recomendaciones sobre cómo los partidos podrían armonizar sus estatutos con los requisitos de la ley electoral.

Medidas implementadas por México para solucionar la violencia contra las mujeres

La violencia política está extendida, probablemente mucho más de lo que indican las cifras oficiales. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), por ejemplo, informó que en 2015 tuvo conocimiento de 38 casos de violencia política contra las mujeres en ocho estados: Baja California, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Tabasco. Sin embargo, la misma fuente reconoce que cientos de esos delitos no se denuncian.[11] Por consiguiente, México está tomando acciones.

México ha participado en esfuerzos internacionales para encarar el fenómeno emergente de la violencia política contra las mujeres. Como parte de la décima sesión de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe —celebrada en Quito, Ecuador, en 2007— los países miembros, incluido México, convinieron en adoptar "reformas legislativas e institucionales para prevenir, castigar y erradicar el hostigamiento político contra las mujeres que consiguen puestos de decisión por medios electorales o por designación en el ámbito nacional y local, así como en partidos y movimientos políticos" (ECLAC, 2007). Para enfrentar las barreras al acceso de las mujeres a la política, derivadas de la violencia contra quienes buscan u ocupan un cargo, México aprobó la legislación que formalizaba el concepto de violencia política contra las mujeres:

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley General de Delitos Electorales, que establece castigos para actos de violencia contra las mujeres en la política.

Por su parte, el Senado aprobó un proyecto de ley sobre el hostigamiento y la violencia contra las mujeres dentro de la esfera política. Fue propuesto por la senadora Lucero Saldaña como reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Sin embargo, en última instancia lo rechazó la Cámara de Diputados.

En respuesta al aumento de casos de violencia política contra las mujeres denunciados ante los tribunales electorales locales y en una acción para subsanar las deficiencias de la ley en esta área, varias instituciones se reunieron en 2015 y 2016 en un grupo de trabajo.[12] Su objetivo fue incorporar una definición y diferentes manifestaciones de violencia política al marco legal para permitir que las mujeres participen en la vida política libres de discriminación. Como resultado, el Tribunal Federal Electoral avaló el trabajo del grupo y formuló un Protocolo reglamentario para Atender la Violencia Política contra las Mujeres. El protocolo busca:

- ofrecer orientación a las organizaciones que combaten la violencia política contra las mujeres, ayudarles a identificarla, afrontarla a escala federal, estatal y municipal y coordinar sus acciones;
- facilitar la implementación de las obligaciones internacionales;
- evitar un daño mayor a las mujeres víctimas de la violencia, a su familia y seres queridos.

El lenguaje y las prácticas sensibles al género ayudan a fomentar un entorno laboral con igualdad de género

El uso de lenguaje y prácticas sensibles al género en los órganos legislativos y la APF ayuda a fomentar un entorno laboral inclusivo para mujeres y hombres (recuadro 5.4). También ayuda a la participación de las mujeres y a crear una fuerza de trabajo donde haya más equilibrio de género. En ese contexto, aunque el Congreso de la Unión de México no ha establecido disposiciones formales sobre el uso del lenguaje, ambas cámaras han adoptado frases más inclusivas. Por ejemplo, los oradores utilizan los términos masculino y femenino para "diputados" y "senadores" —diputadas y diputados, senadoras y senadores— al dirigirse al Pleno. En febrero de 2016, la senadora Angélica de la Peña presentó un manual para el uso de lenguaje inclusivo preparado por la Unidad de Género del Senado.

En respuesta a los obstáculos que había identificado como impedimento para que las mujeres hicieran carrera en el Poder Judicial —por ejemplo, limitadas políticas favorables a la familia, acoso laboral y hostigamiento sexual—, el departamento de recursos humanos del Tribunal Federal Electoral creó la Unidad de Igualdad de Género para apoyar jornadas laborales más cortas, la implementación de la licencia por paternidad y acciones para crear conciencia de los estereotipos de género en el centro de trabajo. No obstante, la distancia de la Unidad de Igualdad de Género respecto a la entidad que toma las decisiones ha limitado su influencia. Se ha transferido a la Presidencia del Tribunal para aumentar su fuerza, pero su autoridad en la toma de decisiones es todavía desigual y depende de la personalidad de quien ostente la presidencia del Tribunal.

Otras dos reformas importantes llevadas a cabo en 2015 incluyen:

- La incorporación del principio de paridad de género en el Reglamento del Tribunal Electoral, el cual se aplicará a los nombramientos en la carrera judicial.
- El establecimiento del Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial Federal. Su tarea es evaluar la igualdad de género en las actividades de las tres divisiones del Poder Judicial (Suprema Corte, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral) y ser coordinador entre estas tres divisiones.

Recuadro 5.4. **Ejemplos de prácticas parlamentarias sensibles al género en países de la OCDE**

Reino Unido. El Parlamento usa prácticas sensibles al género, como acuerdos de trabajo flexible y trabajo a distancia. También ha reforzado la igualdad de género mediante el voto por poder, en el cual son contados los votos de los miembros del Parlamento que gozan de licencia parental o que no puedan emitir su voto en la Cámara debido a obligaciones de cuidado infantil (OCDE, 2014).

Suecia. En Suecia, el gobierno ha elaborado un plan de igualdad de género no solo para el personal parlamentario, sino para los miembros del Parlamento (MP). El plan aborda temas como el uso de lenguaje sensible al género en los medios sociales y las brechas de género ocupacionales en el Riksdag, el Parlamento sueco. El Riksdag ha establecido una auditoría interna para determinar su sensibilidad al género institucional con el fin de formular medidas sensibles al género y horarios de trabajo flexibles. En consecuencia, ahora prepara su calendario parlamentario con un año de antelación, con sesiones programadas en días de la semana específicos entre los meses de octubre y junio (OCDE, 2014).

Canadá. El Parlamento de Canadá ha desarrollado una infraestructura sensible al género, favorable a la familia, para salvar la brecha de género en el país. Fundó el centro preescolar Children on the Hill, una guardería para uso de las personas miembros y personal del parlamento. La instalación tiene capacidad para alrededor de 30 niños y niñas de año y medio a cinco años de edad (Barnes y Munn-Rivard, 2013). La acción ha sido eficaz para incrementar la representación de las mujeres en el Parlamento, dando prioridad a senadoras y senadores, MP, empleadas y empleados del Senado y la Cámara de los Comunes, personal de la Biblioteca del Parlamento, de la Oficina del Comisionado de Ética y Conflictos de Intereses, y miembros de la tribuna de prensa. La guardería para uso de los parlamentarios y el personal ha existido por más de 30 años. (Para más información, véase http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/74aa9f3c-2335-4c43-b584-b97a236c2bae.pdf.).

Recuadro 5.4. **Ejemplos de prácticas parlamentarias sensibles al género en países de la OCDE** (*cont.*)

Australia. En el Parlamento de Australia, la madre lactante que sea MP puede emitir su voto mediante representación, práctica establecida por una resolución de la Cámara en 2008. La Asociación Australiana de Lactancia Materna ha reconocido al Parlamento como centro de trabajo favorable a la lactancia. También tiene un espacio privado para amamantar y concede tiempo durante el día para que las MP que así lo requieran, lo hagan (Parlamento de la Commonwealth de Australia, 2015).

5.3. Fomentar el equilibrio de género en la Administración Pública Federal

Un vistazo a la representación de las mujeres en la APF

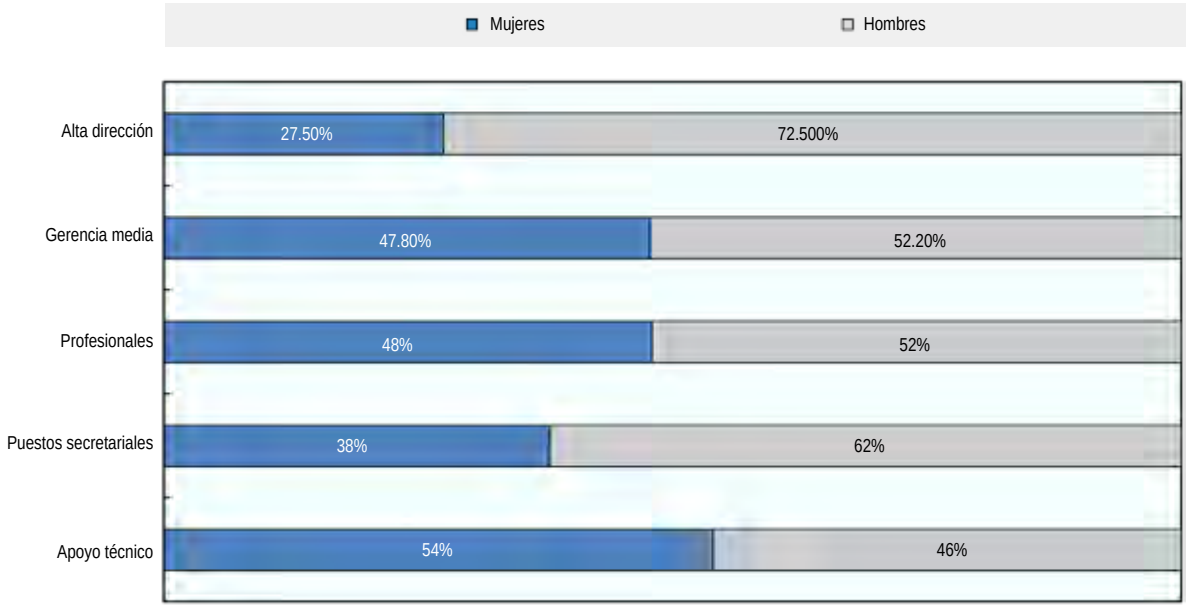
El sector público supone mucho empleo femenil en todos los países de la OCDE. México no es la excepción. Las mujeres están mejor representadas en el sector público que en el privado, constituyendo el 51% de los empleados públicos. Esa elevada proporción es significativa, ya que hay pruebas de que la fuerza de trabajo con equilibrio de género ofrece mayor diversidad de habilidades, competencias, perspectivas, experiencias y antecedentes, lo que estimula un mejor desempeño organizacional y financiero (OCDE, 2012; McKinsey & Company, 2013). El logro de la igualdad sustancial entre mujeres y hombres en el servicio público también está vinculado a las políticas de equilibrio de género y a la prestación de servicio de calidad, lo que da lugar a que el servicio público se perciba como ejemplar, responsable, receptivo y legítimo y, a su vez, contribuye a una mayor confianza pública en el gobierno (OCDE, 2009; OCDE 2014).

No obstante, la representación de las mujeres en la fuerza de trabajo gubernamental no únicamente se trata del número de mujeres empleadas, sino de los tipos de puestos para los cuales las contratan, las oportunidades que tienen para hacer amplias contribuciones y la proporción de puestos de decisión que en realidad ocupan en los departamentos e instituciones de gobierno. Según esos parámetros, las mexicanas siguen afectadas por una segregación ocupacional relacionada con el sector. En el mejor de los casos, ocupan una tercera parte de los puestos administrativos públicos (gráfica 5.7), están mejor representadas, aunque no siempre en la alta dirección, en departamentos “tranquilos”, como educación, medio ambiente y turismo (gráfica 5.9). También hay discrepancia entre el número de mujeres en puestos públicos de alto nivel y la proporción de mujeres (en la población total) con los requisitos académicos para cubrirlos. Claramente, México no ha logrado un sector público representativo del género y la reforma a su Sistema de Servicio de Carrera Profesional basado en méritos (2003) tiene que compensar las disparidades (entrevistas de la OCDE en febrero de 2016; PNUD, 2012)

Una serie de barreras inhiben la participación total de las mujeres como trabajadoras del sector público y su acceso a altos puestos de decisión. Esto incluye una cultura de largas jornadas de trabajo, falta de acuerdos de trabajo flexible, servicios de guardería insuficientes, prácticas discriminatorias y hostigamiento sexual. Los compromisos nacionales e internacionales de México respecto a la igualdad de género no se convierten

adecuadamente en políticas de administración pública, sobre todo en áreas críticas, como reclutamiento, ascenso, remuneración, paquetes de promoción, paquetes de beneficios y capacitación (*ibid.*).

Gráfica 5.7. **Representación de las mujeres como trabajadoras en el sector público federal, diciembre de 2015**



Nota: Los datos de segregación ocupacional, además de contratos de consultores y los de tiempo completo por género, no están disponibles.

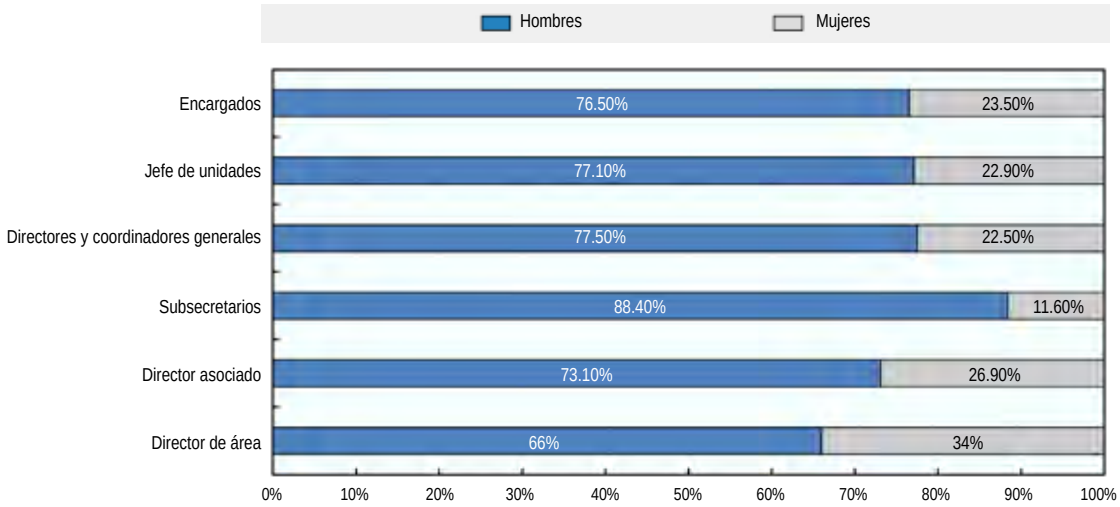
Fuente: *2016 OECD Survey on the Federal Public Administration in Mexico.*

Las mujeres en puestos de decisión y liderazgo en la APF

De 2011 a 2015 aumentó el número de mujeres en altos puestos de la APF. Sin embargo, no hubo diferencias importantes en los tipos de puestos que ocupaban, a excepción de las Subsecretarías, donde la proporción de mujeres bajó ligeramente de 13.5 a 11.6% (gráfica 5.8). Cabe mencionar que las Secretarías de Estado encabezadas por mujeres no siempre tienen más Subsecretarias (PNUD, 2012). Los datos de INMUJERES revelan que, en 2011, los nombramientos de consultoría representan el mayor porcentaje de mujeres profesionales que trabajan en la APF (38.6%). El resultado puede indicar el reconocimiento de la preparación de las mujeres en las áreas requeridas o que las subestiman para empleos seguros de tiempo completo y en los procesos de reclutamiento para puestos de alto nivel (INMUJERES, 2011). No hay más datos sobre el perfil de los puestos de consultoría ocupados por mujeres, y los motivos para contratarlas no están claros. Según la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública, no hay distinción de género en el servicio público en relación con las clases de empleos.

En la actualidad, el logro de los objetivos de igualdad de género no es un criterio en las evaluaciones de desempeño de los administradores. La OCDE encontró que, tratándose de personas, solo los servidores públicos que intervienen de alguna manera en un programa o

Gráfica 5.8. **Proporción de personas servidoras públicas federales en altos puestos, por nivel de puesto y género, 2015**



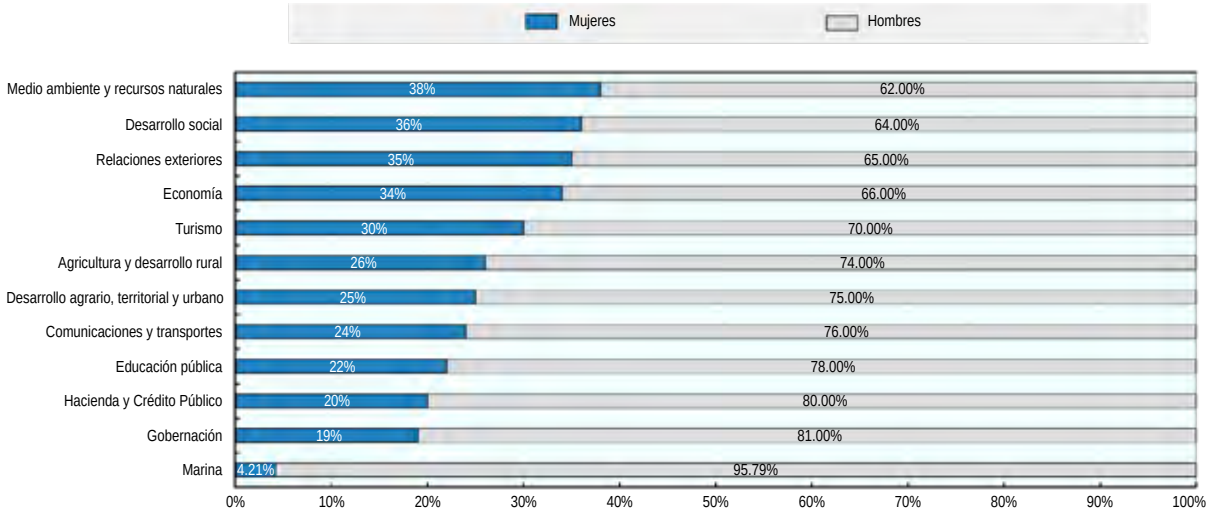
Fuente: INEGI (2015), "Women and Men in Mexico", Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 15 de junio.

proyecto relacionado con género fijan los objetivos de desempeño, aunque pueden agregar metas relacionadas con género a programas y proyectos considerados transversales. No obstante, no hay mecanismos de incentivos o sanciones para poner en vigor las disposiciones de igualdad de género.

Sin embargo, hay esperanza de que se introduzcan incentivos y sanciones a través del nuevo Convenio de Cooperación firmado el 9 de marzo de 2016 entre la APF e INMUJERES para promover el curso de acción en el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad). La APF ha acordado definir y emitir lineamientos de política para promover medidas temporales especiales en apoyo de la paridad de género en los puestos administrativos e incluir en su reglamento la acción afirmativa para promover la igualdad de oportunidades y la igualdad entre mujeres y hombres. La APF también planea reflejar estas disposiciones en sus manuales de recursos humanos y servicio de trayectoria profesional. Es importante que en el futuro las acciones para garantizar la igualdad incluyan medidas para empoderar a las mujeres de modo que pueda acceder a puestos de liderazgo (convirtiéndola en modelo a seguir) y participar en la toma de decisiones en igualdad de condiciones con los hombres. El servicio público de México deberá tomar en cuenta más políticas e iniciativas para promover el reclutamiento de mujeres en sectores donde están subrepresentadas.

En cuanto a la representación de las mujeres en los departamentos de gobierno, la Comisión Nacional de Derechos Humanos reveló en 2014 —como parte de sus funciones de supervisión de conformidad con la Ley de Igualdad de 2006— que la mayoría de aquellos puestos que las mujeres ocupaban representaban más del 30% de los puestos administrativos, a excepción de las secretarías de Relaciones Exteriores y Economía, se consideraban por tradición dominio de ellas, por ejemplo, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Turismo (gráfica 5.9). Los puestos administrativos en departamentos como Marina, Gobernación, y Hacienda y Crédito Público están dominados por hombres.

Gráfica 5.9. **Proporción de mujeres en puestos administrativos en secretarías seleccionadas, 2014**



Nota: Las cifras se obtuvieron mediante solicitudes de información presentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el primer semestre de 2014.

Fuente: CNDH (2014).

Barreras y rutas hacia un servicio profesional de carrera con equilibrio de género

Aunque la segregación interprofesional y las brechas de género en la remuneración laboral son más reducidas en el sector público que en el privado, aún persisten. Al igual que en el sector privado, son menores entre los trabajadores más jóvenes y mayores en el grupo alto de la distribución del ingreso. Conforme a la SFP,[13] no se hacen evaluaciones de remuneración regular ni auditorías para garantizar la igualdad. Si bien en el servicio público sueldos y salarios no son diferentes por género, sino que los determina el empleo, puede haber diferenciales desconocidos entre mujeres y hombres en diversos grados o escalas salariales en un empleo determinado. Para tener una mejor perspectiva del asunto, se necesitan datos sobre sueldos y salarios por grado, escala, ocupación, género y, quizá, escolaridad. Solo con muchos datos es posible comparar salarios y niveles de empleo de mujeres y hombres, y determinar si coinciden con los requisitos y si su distribución es similar. Actualmente, la SFP no recopila esa información, pero sería una buena práctica si lo hiciera para identificar las brechas de género y las áreas que requieren atención.

Como en la esfera pública y el Poder Judicial, diversas barreras todavía restringen la participación de las mexicanas en la fuerza de trabajo del sector público, en particular en puestos de alto nivel. Se relacionan con una cultura laboral que domina la APF y se enfoca al número de horas invertidas en la oficina, en lugar de centrarse en eficiencia y logros. Las prácticas y acuerdos institucionales que impiden que mujeres y hombres concilien el trabajo con la vida personal y no garantizan la seguridad de las mujeres en el centro de trabajo, limitan sus oportunidades, experiencia y desarrollo profesional en un grado considerable.

Las dificultades para equilibrar el trabajo y las responsabilidades familiares perpetúan una cultura de “sacrificio al trabajo” en la APF, donde el tiempo libre para la licencia anual

y parental está muy mal visto. Las mujeres en particular pagan el precio, obligadas a elegir entre trabajo y familia. La menor participación de los padres en el hogar, junto con solo cinco días de licencia por paternidad (en los sectores público y privado), complica sus esfuerzos por contribuir más al cuidado infantil y perpetúa los roles de género (capítulo 3).

La violencia, el acoso y el hostigamiento sexual son también una pesadilla en el servicio público de México. Una encuesta de percepción de toda la APF, realizada en 2014 por INMUJERES (2015) donde participaron unos 600 000 funcionarios y funcionarias públicas, concluyó que más del 77% de las entrevistadas considera que las servidoras públicas experimentan insinuaciones o propuestas sexuales a cambio de la promesa de mejores oportunidades laborales. La SFP afirma que hay un procedimiento de quejas estandarizado contra el hostigamiento sexual en todos los departamentos y dependencias de la APF, pero no tiene datos sobre el número, tipo y resultado de las quejas correspondientes a casos de hostigamiento sexual o violencia por motivo de género. El 30 de agosto de 2016, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la SFP e INMUJERES firmaron y publicaron un protocolo sobre la prevención, tratamiento y castigo del acoso y el hostigamiento sexual en la APF.[13] Aunque en la APF hay previsiones para todo tipo de quejas, no hay ninguna —del conocimiento de la OCDE— para formular quejas específicamente relacionadas con el hostigamiento sexual o la violencia por motivo de género. El acuerdo entre la SEGOB, la SFP e INMUJERES podría ser el trampolín para activar un mecanismo específico para captar quejas y recopilar regularmente estadísticas sobre el hostigamiento y la violencia por motivos de género.

Para ayudar a madres y padres trabajadores en el servicio público, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) estableció guarderías y subsidios del empleador (es decir, licencia por maternidad y por paternidad con goce de sueldo). Sin embargo, no hay datos recopilados sobre el porcentaje de empleados que optan por la prestación de guarderías del ISSSTE en lugar de los servicios alternativos específicos de una institución, y por qué (capítulo 3).

Los acuerdos de trabajo flexible (por ejemplo, licencia parental, empleo temporal de medio tiempo, trabajo a distancia, semanas comprimidas y horario flexible) están entre las medidas más eficaces empleadas en la OCDE para apuntalar la ruta de las mujeres hacia los principales trabajos en el servicio público. En México se prevén jornadas de trabajo flexible, pero solo se aplican a trabajadores sindicalizados y depende de su contrato colectivo de trabajo. Quienes trabajan medio tiempo no se benefician. El marco normativo de la APF no permite acuerdos para trabajar a distancia para los empleados del sector público, lo que hace que México sea un caso inusual en la OCDE. Y como la SFP no recopila información sobre las cifras de trabajadores sindicalizados y no sindicalizados y las diferencias en las normas que regulan sus condiciones de trabajo, es difícil determinar cuántos empleados de la APF se benefician en realidad de las medidas de equilibrio y cuáles son estas.

Las buenas prácticas de los países de la OCDE apuntan a opciones de normativas que mejoran la igualdad de representación de las mujeres en áreas donde tradicionalmente están subrepresentadas, al tiempo que mantienen procesos de empleo basados en méritos. Medidas proactivas, como los objetivos de igualdad de género en la contratación y los ascensos, se usan cada vez más (cuadro 5.2).

Si bien México no ha introducido leyes o políticas que intenten específicamente fomentar el reclutamiento y ascenso de las mujeres en el servicio público, ha creado medidas propicias para promover un servicio público con equilibrio de género. El país está redoblando esfuerzos para implementar políticas y programas tendientes a aumentar

Cuadro 5.2. **Ejemplos de objetivos de contratación y ascenso para mejorar el empleo femenil en el sector público en países de la OCDE seleccionados**

	Objetivo
Objetivos de contratación	
Suecia	50%
Noruega	40% (cumplido en 2009)
Suiza	44% -48% (general), 16% -20% (altos puestos)
Japón	30% (cumplido en 2015)
Objetivos de ascenso para altos puestos	
Francia	40% (de las nominaciones a altos puestos para 2018)
Reino Unido	39% (de todos los altos puestos de servicio público para 2013)
Israel	25%
Alemania	12.20%

Fuente: OCDE (2014).

la igualdad de género en la APF. Por ejemplo, el Programa de Cultura Institucional desarrollado por INMUJERES se diseñó para alentar a las instituciones públicas a que realicen autoevaluaciones en materia de igualdad de género en temas como prácticas de igualdad de oportunidades en la contratación, uso del tiempo por género, oportunidades para aumentar la capacidad, y hostigamiento sexual, también para trazar planes de acción con el fin de integrar la perspectiva de género en los procesos de gestión de personal. En 2015, México también emitió la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación,[14] que no es vinculante, pero cuya finalidad es servir de pauta para evaluar y certificar la igualdad laboral y las prácticas contra la discriminación en los centros de trabajo públicos y privados.

Dichas iniciativas son importantes. Sin embargo, su carácter no vinculante parece dar a la APF pocos incentivos para implementarlas realmente o supervisar su eficacia. En otras palabras, si bien las instituciones de la APF desarrollan cada vez más planes de acción para promover el equilibrio de género, lo hacen independientemente de los procesos ordinarios de gestión de recursos humanos y no los hacen obligatorios. Asimismo, la SFP informa que, aunque el Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Acoso y el Hostigamiento Sexual establece mecanismos para la rendición de cuentas administrativas, deberá haber más de estos mecanismos de rendición de cuentas general, personal e institucional, para aplicar la igualdad de género.[15] También es necesaria la implementación más general de medidas para empoderar a las mujeres en la APF. Por otra parte, los acuerdos de cooperación que la SFP ha firmado con INMUJERES y la SEGOB ofrecen amplias disposiciones para introducir dichas medidas. Acuerdos de cooperación bilaterales entre INMUJERES y distintas secretarías también serían herramientas útiles para el cambio, como el que

INMUJERES firmó con la Secretaría de Educación (SEP), centrado en implementar el eje de acción del Proigualdad que adopta un enfoque más sectorial para integrar el género en los centros de trabajo —incluyendo medidas para promover el equilibrio de género y el equilibrio trabajo-vida personal— y en la formulación de programas, gastos y políticas relacionados con educación.

Recuadro 5.6. **Fundamentos para la igualdad de género en la administración pública de México**

La Ley Orgánica de 1976 de la Administración Pública Federal respaldó la descentralización de las decisiones administrativas y definiciones más claras de las funciones y responsabilidades en las secretarías, dependencias y personal. Pero no incluyó requisitos de igualdad de género específicos (PNUD, 2012). La Ley 2003 del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC)[1] introdujo los conceptos de meritocracia, profesionalismo, planeación y estabilidad, además de enunciar con claridad (artículo 2°) el principio de no discriminación contra los candidatos que quieran ingresar a la APF basándose en género, edad, capacidades diferentes (discapacidad), estado de salud, religión, estado civil, origen étnico o condiciones sociales (OCDE, 2012b).

México redactó la Norma Mexicana 2009 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres. Es una herramienta de certificación que exige que las instituciones públicas y privadas establezcan medidas concretas para garantizar el cumplimiento de la Ley sobre Igualdad de Género, no Discriminación y Seguridad Social. Si bien el artículo 3° establece obligaciones en los procedimientos de reclutamiento no discriminatorios y en la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres en centros de trabajo, el valor agregado de la norma 2009 es destacar explícitamente las ventajas y beneficios para las instituciones preocupadas por buscar la igualdad de género (PNUD, 2012). En 2015, México también emitió la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación (NMX-R-025-SCFI-2015).[2] Norma no vinculante, cuya finalidad es servir de pauta para evaluar y certificar las prácticas de igualdad de empleo y contra la discriminación en centros de trabajo públicos y privados. En agosto de 2016, el presidente hizo un llamado a todas las Secretarías de la APF para certificarse en esta norma.

México dio un paso correcto hacia la profesionalización del sector público federal con la promulgación de la Ley 2003 de SPC (OCDE, 2012b). Institucionaliza el reclutamiento transparente, basado en méritos, que deberá eliminar las prácticas discriminatorias que afectan el ingreso de las mujeres a la APF. Sin embargo, aunque el SPC introduce elementos de competitividad y evaluación objetiva de la competencia, el servicio público de México todavía se apoya básicamente en la carrera, y la longevidad tiene mayor peso que las habilidades correctas cuando se trata de cubrir los puestos. En cuanto al desarrollo de la carrera, el SPC hace poco por fomentar la creación de un marco específico, y las relaciones personales parecen facilitar el avance profesional.

El reto de México para implementar eficazmente políticas de gestión de recursos humanos sensibles al género, como en muchos otros países de la OCDE, es triple (OCDE, 2012b):

- traducir las disposiciones de no discriminación, méritos y la promoción de la diversidad en prácticas diarias de gestión de recursos humanos;
- cambiar la cultura del centro de trabajo, con su sesgo de género frecuente, a otra de diversidad e inclusión;

Recuadro 5.6. **Fundamentos para la igualdad de género en la administración pública de México** (cont.)

- diseñar eficazmente e implementar acciones afirmativas para eliminar las prácticas discriminatorias.

[1] Gobierno de México (2003), Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc.

[2] La Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación se identifica como la norma NMX-R-025-SCFI-2015.

Fuente: OCDE (2012), "Human Resources Management: Country Profiles: Mexico", Public Employment and Management Working Party; and UNDP (2012), "Gender Equality in Public Administration: Mexico Case Study", United Nations Development Programme.

Por último, la Secretaría de Gobernación, junto con INMUJERES, ha encabezado las campañas federales para crear conciencia sobre el sexismo y la discriminación en el centro de trabajo y, al mismo tiempo, promover la diversidad. Las campañas forman parte del programa de Mejora de Habilidades para la Implementación de las Leyes Nacionales de Igualdad de Género y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en México. Presentado en 2007, el objetivo del programa es armonizar las políticas y planes públicos —a escala federal, estatal y municipal— con los requisitos legislativos de igualdad de género (PNUD, 2012). En 2007, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) introdujo la prevención de la violencia y mecanismos de respuesta. Luego, a medida que el número de quejas aumentó gradualmente, el IPN se unió a INMUJERES para establecer una Comisión de Prevención y Atención a la Violencia, para prevenirla, atender a las víctimas y castigar a los perpetradores. La comisión también introdujo un medidor de violencia para su uso por parte de las mujeres, el cual resultó tan exitoso que lo adoptó la Secretaría de Educación Pública y lo distribuyó a las y los escolares con fines de prevención y de crear conciencia (PNUD, 2012).

Notas

1. Información tomada de la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/.
2. Información obtenida en la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que supervisa la implementación del Proigualdad, http://www.cndh.org.mx/Igualdad_Monitoreo_Programas.
3. Información obtenida en la página oficial de CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores), http://www.conago.org.mx/Gobernadores/.
4. Información proporcionada por INMUJERES.
5. Véase el artículo 234, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).
6. Información proporcionada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH): www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/6_MonitoreoLegislacion/6.0/25_ParidadGeneroLegislacionElectoral_2015dic.pdf.
7. INMUJERES, Sistema de Indicadores de Género http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php.
8. http://comiteconciudadano.blogspot.fr/.
9. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido Nueva Alianza (PANAL).
10. Información proporcionada por INMUJERES.
11. Portal oficial en línea del gobierno de México: http://www.gob.mx/pgr/prensa/participa-fepade-en-la-mesa-legislativa-contra-la-violencia-politica-de-genero-comunicado-1256-16?idiom=es.
12. Las instituciones que se unieron fueron: el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE); la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA); el Instituto Nacional Electoral (INE); el Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría de Derechos Humanos); la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y el Tribunal Federal Electoral (TEPJF).
13. Encuesta 2016 de la OCDE sobre la Administración Pública Federal en México.
14. Encuesta 2016 de la OCDE sobre la Administración Pública Federal en México.
15. La Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación se identifica como NMX-R-025-SCFI-2015.

Bibliografía

Baldez, L. (2008), "Primaries v. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003", *Latin American Politics and Society*, vol. 49, núm. 3, pp. 69-96.

Barnes, A. y L. Munn-Rivard (2013), "Gender-Sensitive Parliaments: 1. Advancements in the Workplace", Publication No. 2012-40-E, Parliamentary Information and Research Services, Ottawa.

Barrera-Bassols, D. (2014), "Acoso y violencia política: testimonios de síndicas y regidoras veracruzanas", *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, vol. 1, núm. 3.

Cerva Cerna, D. (2014), "Participación política y violencia de género en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LIX, núm. 222, pp. 117-139.

Childs, S. y M. L. Krook (2008), "Critical Mass Theory and Women's Political Representation", *Political Studies*, vol. 56, pp. 725-736.

Congreso de México (2016), "Iniciativas de la LXIII Legislatura", Servicio de información para la estadística parlamentaria, http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Iniciativas/63/.

Dahlerup, D. (2007), "Electoral Gender Quotas, between Equality of Opportunity and Equality of Result", *Representation*, vol. 43, núm. 2, pp. 73-92.

Dahlerup, D. (1988), "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics", *Scandinavian Political Studies*, vol. 11.

Escalante, A.C. y N. Méndez (2011), *Sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local* (Systematic Political Harassment Experienced by Women who Hold Elected Seats in at Local Level) UN Women, Santo Domingo, www.americalatinagenera.org.

CNDH (2015), "Participación política de las mujeres en los gobiernos estatales", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Gobierno de México, www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/6_MonitoreoLegislacion/6.0/24_ParticipacionPoliticaMujeresGobiernosEstatales_2015dic.pdf.

CNDH-Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2014a), "Semáforo Proigualdad 2013-2018. Mujeres en puestos directivos", Gobierno de México, www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/6_MonitoreoLegislacion/6.15/B/semaforo_proigualdad_mujeres_puestos_directivos.pdf.

Dingmann, Joe (2015), "Legislated Equality: Gender Quotas in a Latin American Context and the Story of Mexico", Honors Theses, Paper 71, http://digitalcommons.csbsju.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1070&context=honor s_theses.

INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), "Mujeres y Hombres en México 2015", México, http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/mujeresyhombres.aspx?tema=P.

INEGI (2013), "Mujeres y Hombres en México", México, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101234.pdf.

INMUJERES-Instituto Nacional de las Mujeres, Encuesta de Clima y Cultura Organizacional 2015, INMUJERES, México.

INMUJERES (2011), *Analysis of the Secretariats and Under-Secretariats Headed by Women in Mexico*, INMUJERES, México.

INMUJERES (2005), Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100564.pdf.

International IDEA y IDB (2011), *Gender and Political parties: Far from parity*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance and Inter-American Development Bank, Stockholm and Washington D.C., http://www.idea.int/publications/parties_and_parity/upload/Gender-And-Political- Parties_Far-from-Parity.pdf.

Inter-Parliamentary Union (2016), "Women in National Parliaments", www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

Inter-Parliamentary Union (2012), "Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments", http://www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf.

Inter-Parliamentary Union (2011), "Gender-sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice", *Reports and Document* No. 65, http://www.ipu.org/pdf/publications/gsp11-e.pdf.

Inter-Parliamentary Union (2015), "Women in Parliament: 20 Years in Review", http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf.

Kanter, R.M. (1977a), "Some Effects of Proportions on Group Life", *American Journal of Sociology*, vol. 82, núm. 5.

Kanter, R.M. (1977b), *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, New York.

Krook, M.L. y P. Norris (2014), "Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office", *Political Studies*, vol. 62, núm. 1.

Krook, M.L. y J. Restrepo Sanín (2016), "Gender and Political Violence in Latin America: Concepts, Debates, and Solutions", *Política y Gobierno*, vol. 23, núm. 1.

McKinsey & Company (2013), *Women Matter 2013: Gender Diversity in Top Management: Moving Corporate Culture, Moving Boundaries*, www.mckinsey.com/features/women_matter.

Markham, S. (2012), "Strengthening Women's Roles in Parliaments", *Parliamentary Affairs*, pp. 1-11.

Marx, J. y J. Borner (2011), *Gender Mainstreaming in Latin American Parliaments: A Work in Progress*, Institute for Democracy and Electoral Assistance and International Parliamentary Union, http://www.idea.int/publications/parlamentos-sensibles-al-genero/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=46298.

OECD (2016), 2015 OECD *Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en.

OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

OECD (2014), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en.

OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

OECD (2012a), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en.

OECD (2012b), *Human Resources Management: Country Profiles: Mexico*, Public Employment and Management Working Party, http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Mexico.pdf.

OECD (2011), *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en.

OECD (2009), "Fostering Diversity in the Public Service", presentation made by Tony Strutt, Deputy Head of Strategy, Government Equalities Office, UK Government, OECD experts meeting on Diversity, October 2, 2009, París.

Parliament of the Commonwealth of Australia (2015), "Provisions for a More Family- friendly Chamber", Canberra, http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Procedure/Nursing_mothers/Report.

UNDP (2012), *Gender Equality in Public Administration: Mexico Case Study*, United Nations Development Programme, http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Women-s%20Empowerment/MexicoFinal%20-%20HiRes.pdf?download.

UN WOMEN, UNDP, IDEA (2013), *Participación Política de las Mujeres en México. A 60 Años del Reconocimiento del Derecho al Voto Femenino* (Women's Political Participation in Mexico. 60 Years of Women's Right to Vote), UN Women, United Nations Development Programme, Institute for Democracy and Electoral Assistance, http://www2.unwomen.org/~/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2013/60%20a%C3%B1os%20voto.pdf?v=1&d=20150721T211918.

USAID (2014), *Women's Leadership as a Route to Greater Empowerment Mexico: Case Study*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/WiP%20-%20Mexico%20Case%20Study.pdf.

Bibliografía de bases de datos

INMUJERES database
http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador_pc.php?IDPrograma=1&IDObjetivo=1&IDNivel1=4.

PARLINE (database), "Parliaments at a glance: Women parliamentarians", Inter- Parliamentary Union, http://www.ipu.org/parline-e/WomenInParliament.asp?REGION=All&typesearch=1&LANG=ENG

Quota Project (database), "Gender quotas round the world", International IDEA, Inter-Parliamentary Union and Stockholm University, the Global Database of Quotas for Women, http://www.quotaproject.org/.

Capítulo 6

Herramientas para promover la igualdad de género y políticas inclusivas

Este capítulo examina cómo, durante la última década, México ha tratado de hacer de la perspectiva de género un objetivo que sea transversal a todos los procesos de políticas y de presupuestos en todos los niveles de gobierno. En la actualidad, casi todas las instituciones de la Administración Pública Federal están redoblando sus esfuerzos por diseñar políticas que se encaminan a reducir la brecha de género en los sectores gubernamentales. Para que los esfuerzos se afiancen y logren un impacto duradero, es vital maximizar sistemáticamente el uso de herramientas normativas, como las evaluaciones del impacto de género, presupuestos en función del género y la recopilación de datos desagregados por sexo que apoyan la formulación de políticas basadas en pruebas. Por consiguiente, este capítulo examina las herramientas y mecanismos que usa México para lograr sus objetivos de igualdad de género. Para ello se remite a la Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública para tener una orientación adicional de cómo puede garantizar políticas sensibles al género sostenibles e inclusivas.

6.1. Introducción

La capacidad de México para aprovechar todo su potencial depende de su capacidad para establecer políticas y programas que den resultados inclusivos para mujeres y hombres de diversos orígenes. Aun cuando reconoce la igualdad de género como objetivo transversal que apoya al país en el logro de sus metas nacionales de desarrollo, México se ha comprometido a incorporar la perspectiva de género en todas las acciones, políticas y leyes gubernamentales. De hecho, la Administración Pública Federal (APF) tiene un mandato para que la perspectiva de género sea parte de sus procesos de planeación sectorial.

En consecuencia, la APF de México está elaborando cada vez más políticas y asignando más recursos para promover la igualdad de género, reducir la brecha de género y erradicar la violencia por este motivo. No obstante, la perspectiva de género por sí sola no puede dar lugar a una integración universal de género[1] ni a políticas de impacto sin una comprensión de:

- Qué es la transversalidad de género, es decir, el proceso de evaluar las consecuencias para mujeres y hombres de toda acción planeada, incluida la legislación, reglamentos, políticas o programas, en todas las áreas y niveles.
- Las prácticas esenciales para conseguirla, es decir, la evaluación del impacto de género, presupuestos en función del género y recopilación de datos desagregados por sexo. Dichas prácticas necesitan ser parte sistemática de los procesos de presupuesto y formulación de políticas para que la transversalidad de género sea amplia.

Ampliar el entendimiento, aumentar las capacidades y movilizar recursos para capitalizar las herramientas será vital para que México logre una visión estratégica total de cómo mujeres y hombres se ven afectados por las políticas, lo que a su vez tendrá el efecto de estructurar mejores políticas que sean más inclusivas y reduzcan la brecha de género. En resumen, si bien México ha hecho enormes avances en comparación con otros países de la OCDE, tiene margen para mejorar la manera en que los órganos de gobierno entienden y aplican el requisito legal para incorporar la perspectiva de género.

Para cumplir ese requisito, la APF ha pedido a las instituciones y dependencias públicas desarrollar y demostrar, en sus políticas sectoriales, actividades específicas que contribuirán a implementar la Política Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (Proigualdad). Sin embargo, faltan dos componentes:

1. Un marco de evaluación para determinar si las actividades sectoriales y los indicadores de igualdad de género son, en realidad, adecuadas para el fin.
2. Un sistema para garantizar que todas las políticas y actividades no ligadas directamente con el empoderamiento de las mujeres incluyan aspectos de género.

Como consecuencia, las políticas *ad hoc* para reducir las brechas de género identificadas (por ejemplo, en el mercado laboral) no son suficientes en sí mismas para tener resultados normativos inclusivos para todos y todas. Cifras recientes muestran que las políticas tienen que producir los cambios tangibles necesarios para un efecto duradero. Las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral todavía están muy por debajo de las de los hombres, entre 42 y 45% a lo largo de la última década entre personas mayores de 15 años, mientras que, entre los hombres del mismo grupo de edad, durante el mismo periodo, fue de 78 y 81% (World Bank, 2014). Es más probable que las mujeres trabajen en el sector informal y estén mayoritariamente entre las que no tienen educación, empleo o capacitación (capítulo 2). Aunque las mexicanas hayan tenido avances impresionantes

en los órganos legislativos, el servicio público y el Poder Judicial, persiste un fuerte desequilibrio de género en la alta jerarquía del poder (capítulo 5).

Un aspecto clave del estancamiento del progreso surge de la percepción equivocada de que muchas leyes, políticas y programas del gobierno pueden ser neutrales en materia de género. Por consiguiente, los responsables de las políticas no prestan la debida atención a los resultados diferenciales que políticas y programas pueden tener y tienen en mujeres y hombres. De las 1 523 iniciativas legislativas debatidas en el Congreso entre 2015 y 2016, solo 42 (2.75%) fueron presentadas a la Comisión de Igualdad de Género, y casi todas se concentran en las reformas a las Leyes Generales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia e Igualdad entre Mujeres y Hombres. Esa minúscula proporción ilustra el concepto erróneo de que, a menos que las políticas se orienten específicamente a las mujeres o a erradicar la violencia contra ellas, no justifican el análisis de género o son neutrales en esa materia. El panorama real es muy diferente. Los indicadores de bienestar de la OCDE en México señalan los desequilibrios de género en vivienda, empleo, salud, seguridad y el equilibrio trabajo-vida personal, con ventaja para los hombres.

Este capítulo aborda los principales problemas que México (como muchos otros países) enfrenta en su ardua búsqueda por incorporar y potenciar las herramientas de transversalidad de género dentro de la APF. Para identificar las brechas restantes y reducirlas, es necesario observar la manera en que las instituciones públicas entienden y llevan a la práctica los requisitos de transversalidad de género integrados al marco jurídico de México. También es necesario cierto análisis comparativo de los órganos públicos a escala estatal.

Principales hallazgos

- México ha demostrado su creciente compromiso con la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a través de sus leyes, reglamentos, políticas y objetivos de desarrollo. Ha tenido mucho éxito en armonizar sin problema sus documentos legales, normativos y de planeación para integrar la perspectiva de género a todas las acciones del gobierno. Los ejemplos incluyen:
  - adoptar la Ley General 2006 de Igualdad entre Mujeres y Hombres;
  - incorporar los requisitos de transversalidad de género en la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
  - hacer de la perspectiva de género un objetivo de desarrollo transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018;
  - aplicación del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2013-2018.

  Los gobiernos subnacionales también han adoptado marcos, aunque no en el mismo grado.
- México ha adoptado un doble enfoque de la igualdad de género mediante el diseño de programas específicos para reducir las brechas de género e instituir el requisito para hacer de la perspectiva de género parte de todas las acciones del gobierno. Sin embargo, la implementación no ha sido eficaz. Aunque las secretarías competentes en la práctica se comprometen a implementar el Proigualdad, no realizan análisis de género sólidos como parte del ciclo normativo. En la actualidad no hay requisitos sistemáticos para incluir análisis de género en el diseño y desarrollo de nuevas

políticas, presupuestos o leyes, o como parte de las evaluaciones reglamentarias del impacto. Sin un claro mandato gubernamental, las evaluaciones de impacto de género seguirán siendo la excepción y no la regla.

- El acuerdo de colaboración reciente firmado entre el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) es un punto de partida práctico para vigilar el Proigualdad. El acuerdo asigna la responsabilidad de la vigilancia a la SFP y específicamente a los órganos internos de control en cada dependencia de la APF.
- Observar el proceso presupuestario a través del enfoque de género es un requisito legal en México, mandatado por la Ley de Igualdad 2006, la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Sin embargo, no todas las asignaciones presupuestarias cumplen el compromiso de género:
  - las iniciativas de igualdad de género parecen ser principalmente “adiciones”;
  - las secretarías competentes aun no tienen las habilidades y capacidades para integrar las consideraciones de género a los procesos presupuestarios;
  - la disponibilidad de los datos de sexo desagregados y otra información pertinente para el género (informes, documentos de investigación, información reunida a través de consultas con las partes interesadas, etc.) es incompleta y afecta para hacer un diagnóstico apropiado.
- La supervisión del Congreso para determinar si los recursos están bien gastados, y si deberán ser reasignados, parece impulsar a las secretarías competentes a implementar con eficacia sus compromisos con la igualdad de género. No obstante, los indicadores informados al Congreso se relacionan principalmente con entradas y salidas en vez de resultados, lo cual limita la evaluación del efecto de las actividades marcadas para la igualdad de género.
- El uso de indicadores es clave para medir el avance. Pero elegir los correctos y ajustarlos para programas específicos puede ser difícil, en especial en el ámbito estatal y municipal. La Guía Técnica para la Preparación de Programas conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 requiere programas y presupuestos que soliciten que el financiamiento etiquetado para igualdad de género incluya un máximo de tres indicadores que sean cuantificables y estén directamente vinculados a los objetivos. Para ello se necesita contar con apoyo técnico y un punto de referencia para consulta con el fin de garantizar que los indicadores tengan sentido y midan el avance y el impacto.
- México es un país pionero en la región de América Latina y el Caribe cuando se trata de la recopilación de estadísticas de género. Aun así, los ministerios competentes se esfuerzan en la recopilación sistemática de datos de sexo desagregados para las políticas sectoriales tradicionales, como justicia, comercio y medio ambiente. De hecho, no usan la evidencia desagregada por sexo generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para informar del diseño general de las políticas sectoriales. El motivo principal es la limitada capacidad del gobierno para entender la importancia y utilidad de la transversalidad de género o de herramientas como los datos de sexo desagregados.

Recuadro 6.1. **Recomendaciones clave**

- Pensar en ordenar el uso del análisis de género en toda la legislación primaria y secundaria y en la formulación e implementación de programas nacionales de desarrollo.
- Incorporar un requisito para las secretarías y entidades públicas de la APF a fin de evaluar los posibles impactos en mujeres y hombres de todas las políticas, propuestas de programas, presupuestos y modificaciones (evaluaciones del impacto de género). Una opción podría ser el fortalecimiento del marco regulador que rige la transversalidad de género —con base en la Ley de Planeación y Responsabilidad Hacendaria— para aplicar el análisis de género en todas las políticas y presupuestos. Alentar las mismas prácticas en el plano estatal, más fácilmente alcanzable si las entidades estatales han firmado convenios de cooperación con INMUJERES.
- Garantizar que los requisitos de evaluación del impacto de género (o análisis de género) impliquen recopilar, revisar y analizar datos desagregados por sexo; indicador de género; consultas con las partes interesadas posiblemente pertinentes; y medidas de mitigación de riesgos para enfrentarse a posibles desigualdades en los resultados de la iniciativa. Esto deberá ir acompañado de campañas para crear conciencia sobre la transversalidad de género e identificar los requisitos de capacitación de los servidores públicos. Formular requisitos claros de informes, rendición de cuentas y supervisión para la implementación de análisis de género en la Administración Pública Federal (véase en el capítulo 7 las recomendaciones detalladas sobre el papel de las instituciones).
- Reforzar, con apoyo de INMUJERES, la capacidad de las dependencias de la APF para implementar los requisitos de evaluación del impacto de género (o análisis de género) dentro de su trabajo de políticas diario. Desarrollar guías y manuales pertinentes para apoyar la implementación del análisis de género.
- Considerar la aplicación de un análisis de género a las evaluaciones de calidad de las políticas y presupuestos sugeridos. Apoyar el aumento de capacidad dentro de la SHCP para desarrollar la experiencia que asegure la calidad, diseño y aplicación de los indicadores de igualdad de género por ser fundamentales para promover el análisis de género del presupuesto federal (véase en el capítulo 7 la recomendación detallada sobre el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, INMUJERES y la Cámara de Diputados).
- Ampliar la recopilación y disponibilidad de los datos desagregados por sexo —con apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)— a una amplia gama de sectores para llenar el vacío de conocimientos y crear conciencia entre las secretarías competentes del uso de tales datos para la formulación de políticas, supervisión y evaluación sectoriales.
- Apoyar la implementación del Proigualdad mediante el desarrollo de planes de entrega regulares con indicadores de éxito, lineamientos y manuales.

6.2. Reducir las brechas de género y garantizar beneficios para todos y todas: un enfoque doble

La Recomendación de la OCDE sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública dice que los países deberán adoptar un enfoque doble hacia la igualdad de género:

- hacer del género una parte transversal del diseño, desarrollo, implementación y evaluación de todas las políticas y presupuestos públicos (recuadro 6.2);
- allanar el terreno entre mujeres y hombres a través de acciones que tengan como objetivo formas específicas de distinción de género y que permitan el progreso en las áreas afectadas.

En esencia, el enfoque intenta crear igualdad de oportunidades y beneficios y sostener la igualdad entre mujeres y hombres. En realidad, la experiencia en países miembros de la OCDE muestra que algunas acciones específicas —como mejorar la matrícula femenina en educación, la prevención del embarazo adolescente y el mayor acceso de las mujeres a las finanzas y el emprendimiento— son catalizadores para reducir las brechas de género. Sin embargo, por eficaces que sean, no bastan para superar la arraigada discriminación, de allí la importancia de la transversalidad de género en todo el ciclo de formulación de políticas.

México ha hecho compromisos legales nacionales e internacionales con la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Primero, a través de la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) el 23 de marzo de 1981. Segundo, con la adopción de la Ley General 2006 de Igualdad entre Mujeres y Hombres (en lo sucesivo la "Ley de Igualdad").

A diferencia de muchos países, México no ha expresado reservas sobre la CEDAW. De hecho, ha sido una fuerza positiva al objetar las reservas expresadas por otros países. También ha ido más allá de la ratificación del acuerdo principal para confirmar el Protocolo Opcional de la CEDAW que da a la ciudadanía el derecho de presentar quejas directas sobre la violación de sus derechos a la Comisión de la CEDAW, la que entonces conduce una investigación. México ejerció el Protocolo Opcional en 2004, cuando la Comisión de la CEDAW inició la investigación de los feminicidios en Ciudad Juárez e hizo públicas sus conclusiones y recomendaciones. En respuesta, el gobierno mexicano prometió no escatimar esfuerzos para resolver los crímenes (CEDAW, 2005). El compromiso del país para incorporar una perspectiva de género en todos los niveles, de conformidad con la Ley de Igualdad, trasciende la esfera nacional. Por ejemplo, conforme a los términos del Acuerdo Comercial Global UE-México, los dos signatarios consideran que la igualdad de género es un tema transversal en el que deberán trabajar juntos para incorporarlo.

En la última década, México ha hecho grandes avances para reforzar su doble enfoque de la igualdad de género mediante la formulación de leyes, políticas y programas para actualizarlo. La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mandata la transversalidad de género, mientras que el Plan Nacional de Desarrollo[2] 2013-2018 (PND) incluye la igualdad de género como principio transversal en busca de la meta del país para "aprovechar plenamente su potencial" (gráfica 6.2). El PND también requiere que la "perspectiva de género" se integre en las políticas públicas como parte de una "estrategia transversal" aplicable a los departamentos del gobierno federal y estatal. Como corolario al PND, México adoptó su Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad). También hay marcos subsecuentes y similares en el plano subnacional del gobierno en diversos grados.

Es fundamental que México aplique su enfoque doble de transversalidad de género y siga una acción específica si va a eliminar la discriminación y a garantizar que mujeres y hombres compartan los beneficios de las leyes y políticas por igual. Por ejemplo, como se

señala en el capítulo 4, es mucho más probable que las mujeres y no los hombres trabajen en la informalidad. La conclusión muestra que, para apoyar la integración de las mujeres al mercado laboral formal como emprendedoras y empleadas, es esencial adoptar un enfoque doble:

- Conformar políticas activas que promuevan la certificación de habilidades, como se recomienda en el Proigualdad, por ejemplo.
- Considerar todas las leyes y políticas, como las laborales y familiares, a través del enfoque de género para entender cómo ayudan o limitan a las mujeres en su participación en la economía formal y, de ser necesario, mejorar los asuntos. Un ejemplo al respecto es que, antes de la reforma de 2012 a la Ley del Trabajo, no había en México una ley que impidiera a los empleadores preguntar a las candidatas a un empleo sobre sus posibles planes de maternidad, práctica que restringe el acceso de las mujeres a los mercados formales.

Recuadro 6.2. **Consenso entre organizaciones internacionales sobre el enfoque doble de la transversalidad de género**

Globalmente, al enfoque doble de la igualdad de género lo promueven varios organismos intergubernamentales, como Naciones Unidas, sus dependencias y el Consejo de la Unión Europea. La Plataforma de Acción de Beijing 1995 es un marco que también apoya la estrategia doble. Complementa la transversalidad de género con aportes ideados para abordar las brechas y problemas en la promoción de la igualdad de género. Por consiguiente, la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se basa en 17 objetivos, incluyendo una meta independiente sobre igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas (SDG 5), así como objetivos sensibles al género y otras metas. El Consejo de la Unión Europea también propone una estrategia de doble vía para "seguir aumentando la eficacia de las políticas de igualdad de género con el enfoque doble de la transversalidad de género y acciones específicas".

Comisión Europea

La visión de la CE de la transversalidad de género es la integración de una perspectiva de igualdad de género en cada etapa del proceso normativo —diseño, implementación, vigilancia y evaluación— con miras a promover la igualdad entre mujeres y hombres. Esto implica evaluar las repercusiones de las políticas en mujeres y hombres, incluso tomar medidas para modificarlas cuando se considere necesario. El objetivo general de la CE es hacer realidad la igualdad de género y crear políticas que estén más en sincronía con las necesidades de la ciudadanía.

Como parte de este proceso, la Unión Europea (UE) emplea estadísticas, indicadores y parámetros para vigilar el avance de la introducción de la dimensión de género en ámbitos políticos: del empleo a la salud, investigación y educación. Además del enfoque de transversalidad de género, la Unión Europea ha utilizado diversas medidas —legislación, campañas de concientización y programas financieros— diseñadas para hacer frente a problemas específicos, como la brecha de género en el pago o el persistente déficit de representación de las mujeres en la fuerza laboral y los puestos de decisión.

Recuadro 6.2. **Consenso entre organizaciones internacionales sobre el enfoque doble de la transversalidad de género** (*cont.*)

Enfoque de la ONU para la transversalidad de género

La transversalidad de género se estableció como estrategia global para promover la igualdad de género en la Plataforma de Acción de Beijing 1995. Naciones Unidas lo define como: el proceso de evaluar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas o programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para transformar las inquietudes y experiencias de los hombres en la dimensión integral del diseño, implementación, vigilancia y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de modo que mujeres y hombres se beneficien por igual y que la desigualdad no se perpetúe. La meta última es lograr la igualdad de género.

La reunión de un grupo de expertos organizada por ONU Mujeres en 2013 concluyó que "las vías integradas y específicas eran componentes integrantes de la transversalidad de género en tanto se guíen por el análisis sólido y la orientación normativa". El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) informó que se alcanzaron resultados óptimos en una amplia gama de países que también adoptan la estrategia doble.

Fuente: Cohen (2013); Comisión Europea (2010); Consejo de la Unión Europea (2013).

En el enfoque doble, los requisitos de transversalidad de género con frecuencia se saltan un paso y los traducen en acciones y programas específicos en el plano sectorial, en lugar de integrarlo a procesos normativos de principio a fin. Esta limitación en la implementación se explica mediante los retos de la gobernanza, siendo los principales:

- falta de conocimiento en el gobierno de lo que es la transversalidad de género y la escasa práctica sobre su implementación;
- el uso limitado de herramientas de transversalidad de género como evaluaciones del impacto de género;
- la disponibilidad y capacidad de datos desagregados por sexo, los cuales escasean, aunque son clave para identificar a quienes facilitan o son obstáculo para la igualdad de género.

(El capítulo 7 analiza estos retos de la gobernanza en mayor detalle. También examina la importancia de desarrollar un sistema adecuado para el largo plazo, estructurado con base en mecanismos de gobernanza, recursos y capacidades robustos, y en marcos inteligentes de vigilancia y rendición de cuentas para estimular un cambio eficaz y duradero en México.)

Fundamentos de la transversalidad de género en México

En México, los requisitos de la transversalidad de género se consagran en la legislación. Si bien el artículo 1º de la Constitución prohíbe todas las formas de discriminación, el artículo 4º establece específicamente la igualdad entre mujeres y hombres. En 2006, el

Gráfica 6.1. **Panorama de la legislación de transversalidad de género en México**

Fuente: INMUJERES.

Congreso se basó en la Constitución y en los compromisos internacionales de México, como la CEDAW, para adoptar la Ley de Igualdad, principal instrumento jurídico del país que rige la igualdad de género.

Regula y garantiza la igualdad de mujeres y hombres en las esferas pública y privada e intenta promover el empoderamiento de las mujeres. Lo hace, entre otras cosas, mediante la acción afirmativa y la transversalidad de las perspectivas de género en todas las políticas, programas y proyectos públicos. La Ley de Igualdad promueve la participación de las mujeres tanto en el mercado laboral —en todos los niveles, incluso el más alto— como en la política, donde establece la obligación de:

- reforzar los mecanismos para la participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las áreas de la vida pública;
- promover el trabajo parlamentario con una perspectiva de género;
- erradicar los patrones discriminatorios en la selección, reclutamiento y ascenso de personal en las instituciones públicas.

Estos criterios también son aplicables a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Asimismo, la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria requieren que la transversalidad de género sea un criterio fundamental para el diseño, desarrollo y evaluación de la acción pública. A la adopción de la Ley de Igualdad le siguió la aprobación en el Congreso de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, diseñada para consolidar la coordinación y cooperación entre las autoridades federales y estatales en respuesta a los casos de violencia contra las mujeres (VAW). La Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) también firmaron un convenio sobre VAW y publicaron un protocolo sobre hostigamiento sexual en la APF.

En el plano subnacional, los estados son los responsables de elaborar políticas y programas de desarrollo que concuerden con los principios, políticas y objetivos de igualdad de género establecidos en la Ley de Igualdad 2006 (capítulo 7). En la actualidad, los 32 estados tienen leyes similares a la Ley Nacional de Igualdad. Aunque es un enorme logro, no se produjo de un día para otro. Alrededor de la mitad de los estados no aprobó la legislación de igualdad de género sino entre 2010 y 2015. Incluso ahora, solo nueve han redactado reglamentos que acompañen a sus leyes, y la implementación sigue siendo desigual. A la fecha, 20 estados han formado consejos, o algún otro mecanismo, para coordinar las políticas locales sobre igualdad de género como parte del impulso para poner en marcha los requisitos de las leyes para la igualdad.

6.3. Resultados obtenidos

El "enfoque transversal" de la Ley de Igualdad para la transversalidad de género encarga al gobierno federal la tarea de "evaluar las implicaciones para mujeres y hombres de todo programa viable, ya sea que tenga o no relación con la legislación, políticas públicas, o actividades administrativas, económicas y culturales". El enfoque se replanteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y en el Proigualdad está legalmente consagrado y le da legitimidad y amplía la percepción de que la igualdad de género tiene alta prioridad en México. No obstante, la transversalidad de género solo se puede traducir en acciones concretas cuando lo empodera un plan estratégico. La planeación de políticas sólidas desde un principio hasta su aplicación es el motor de la implementación eficaz, contundente y sostenible de la igualdad de género y de las medidas de transversalidad. La Recomendación 2015 de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública subraya la importancia de exponer un razonamiento, planes de acción, prioridades, cronogramas, objetivos y resultados previstos como componentes clave para las leyes, políticas y programas de igualdad de género.

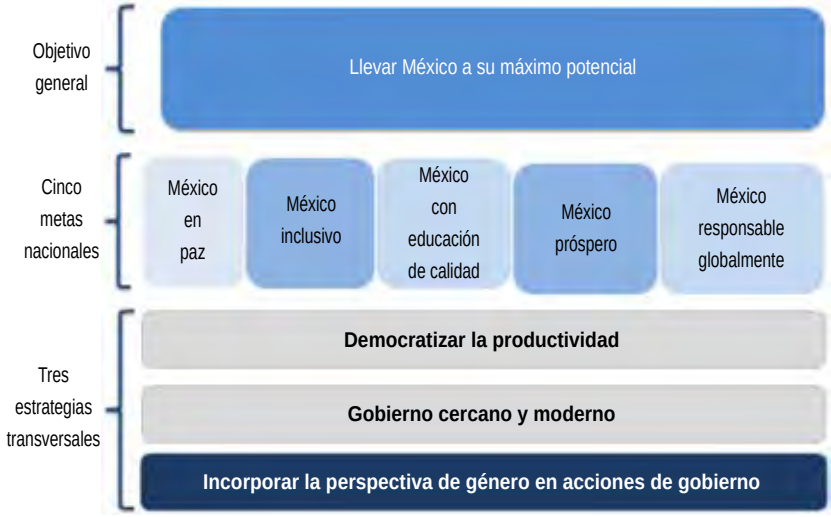
En cuanto al Proigualdad, esta es la estrategia emblemática de México para incorporar las normas de igualdad de género establecidas en las convenciones internacionales de los cuales es signatario. El Proigualdad estandariza, hasta cierto punto, los objetivos del gobierno federal (expuestos en las Leyes de Planeación y de Responsabilidad Hacendaria), los cuales incluyen integrar la perspectiva de género en toda su planeación, programación y presupuestación en todos los niveles. En este sentido, las secretarías competentes también deberán incorporar la perspectiva de género en sus documentos de planeación estratégica relacionada con el sector, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo. Los ejemplos incluyen los Programas Sectoriales 2013-2018 para la Salud, Igualdad para Educación, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Desarrollo del Financiamiento. Los documentos de planeación sectorial deberán contener también indicadores sensibles al género.

El objetivo del Proigualdad de una perspectiva de género transversal del gobierno y de todos los sectores del Plan Nacional de Desarrollo incluye los siguientes componentes:

- prevenir, castigar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas (VAW) y garantizar la reparación en los tribunales;
- promover el acceso de las mujeres a un trabajo remunerado digno, y a recursos productivos dentro de un marco de igualdad;
- lograr una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y promover un cambio cultural y el reconocimiento de los derechos de las mujeres;

- reforzar la capacidad de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y lograr el bienestar;
- desarrollar entornos sociales y familiares seguros y amistosos, instalaciones recreativas y movilidad para mujeres y niñas;
- incorporar las políticas de igualdad de género en los tres niveles de gobierno y reforzar su institucionalización en las culturas organizacionales.

Gráfica 6.2. **La perspectiva de género como estrategia transversal en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**



Fuente: INMUJERES.

La transversalidad de género eficaz sienta las bases para la formulación de políticas sensibles al género (gráfica 6.3). No se puede implementar eficazmente la transversalidad de género sin tener, desde el inicio, una clara estrategia orientada a la acción que se guíe por objetivos y lineamientos. En México hay instrumentos para la transversalidad de género, como la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto Anual, todos los cuales incluyen secciones dedicadas a la acción para aplicar la igualdad entre mujeres y hombres. El Proigualdad es uno de tales instrumentos.

Sin embargo, desde el punto de vista de la OCDE, el Proigualdad no brinda suficiente orientación en cuanto al papel del gobierno federal y las secretarías competentes, ni explica el resultado que se espera de ellos en sus intentos de implementar y vigilar la transversalidad de género (véase más adelante la sección de "Guía Técnica para el Desarrollo de Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"). Para apoyar la transversalidad de género, el Proigualdad podría brindar a las dependencias de la APF orientación sobre la implementación de la perspectiva de género en sus estrategias, objetivos, programación y presupuestos en cumplimiento de los requisitos legales. Hoy día, las líneas de acción establecidas en el Proigualdad para fomentar la perspectiva de género implican:

Gráfica 6.3. **Componentes clave de la transversalidad de género**

Fuente: OCDE (2014a).

- promover programas de acción afirmativa en las políticas sectoriales;
- crear mecanismos de coordinación en todo el gobierno,
- promover los presupuestos etiquetados para género,
- evaluar los programas orientados a reducir las brechas de género,
- integrar los objetivos de igualdad de género en la gestión de presupuestos,
- consolidar el desarrollo de la estadística para la igualdad de género.

Si bien las líneas de acción son un excelente punto de partida, no hacen suficiente énfasis en el requisito de incorporar la perspectiva de género en los procesos transversales de normativa y de presupuesto (es decir, análisis de género).

Como resultado, el Proigualdad no logra armonizarse con las disposiciones de transversalidad de género en la Ley de Igualdad 2006. En el artículo 5° define el enfoque "transversal" como el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con miras a evaluar las repercusiones para mujeres y hombres de todo programa de acción, ya sea en relación con la legislación, políticas públicas o las actividades administrativas, económicas y culturales en instituciones tanto públicas como privadas.

En realidad, en su aplicación actual, la perspectiva de género en el Proigualdad se traduce, por lo común, solo en medidas agregadas para reducir las desigualdades de género en políticas sectoriales. Por ejemplo, en la Estrategia Sectorial para la Salud 2013-2018, las líneas de acción del Proigualdad (conforme al objetivo transversal de la igualdad de género) enumeran, entre otras cosas: reforzar la acción para detectar la violencia contra

las mujeres y niñas en el sistema de salud y desarrollar campañas para crear conciencia de las consecuencias de la violencia familiar. Sin embargo, si bien tales líneas de acción son valiosas, no toman en cuenta la transversalidad de género, lo cual demanda un análisis detallado de las prácticas actuales, cómo se asignan los presupuestos y de qué manera el género puede afectar la salud y la prestación de los servicios de salud. El análisis previo ayuda a consolidar las políticas, programas y presupuestos y a trazar los objetivos sectoriales desde una perspectiva nueva, que no hace caso omiso del género.

México sí tiene algunas buenas prácticas que merecen una mención cuando se trata de la transversalidad de género. El programa sectorial 2013-2018 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Promarnat) incluye líneas de acción como:

- promover un sistema de información sobre cambio climático que genera datos e indicadores desagregados por sexo;
- incorporar las consideraciones de género en el uso de los recursos de la tierra en comunidades afectadas por desastres;
- garantizar que los instrumentos financieros para la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad en casos de desastre beneficien a mujeres y niñas tanto como a los hombres.

Estos objetivos ofrecen una base sólida para integrar una perspectiva de género en las iniciativas de política ambiental. El primer objetivo trata de hacer que el desglose por género de los datos —excelente herramienta de transversalidad de género para formular políticas basadas en evidencias— sea una práctica estándar. La Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) son también buenos ejemplos de la incorporación del género en el diseño de políticas y evaluación de los efectos en hombres y mujeres. Por ejemplo, SEDESOL ha medido los efectos, en cuestión de género, de las transferencias monetarias condicionadas a las mujeres —a través del plan emblemático de México, Prospera— en diversos temas, como empleo femenil, uso del tiempo y violencia doméstica. La SEP incorpora datos desagregados por sexo en sus estadísticas anuales y tiene niñas meta a través de subsidios más grandes en un intento por mejorar las tasas de terminación de la educación media superior (capítulo 3).

No obstante, en el gran esquema, las consideraciones de género en la formulación inicial de las políticas transversales siguen siendo marginales y variables de un sector del gobierno a otro. Como consecuencia, es difícil medir el impacto real de las políticas de igualdad de género. Requiere evidencias robustas —datos e investigaciones desglosados por género— combinadas con la medición de rendimiento y marcos de evaluación que sean institucionalmente factibles y orientados a resultados.

La OCDE encuentra que, hasta la fecha, ningún reglamento federal rige la aplicación de la Ley de Igualdad. El Proigualdad tampoco está reforzado con documentos, como lineamientos y manuales o planes de acción con resultados e indicadores vitales para su administración e implementación sobre el terreno. La experiencia de los países de la OCDE muestra que dichos documentos rectores pueden ayudar a fomentar una cultura de desempeño, productos y resultados medibles (recuadro 6.3).

El gobierno mexicano ha tomado medidas para impulsar la implementación y vigilancia de los objetivos transversales en programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, aunque no exclusivamente relacionados con la igualdad de género. El Acuerdo 01/2013, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el 10 de junio de 2013, declara que los lineamientos deben ser emitidos para regir y garantizar los programas del

Plan Nacional de Desarrollo. La SHCP está encargada de garantizar que el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sean congruentes en su diseño y contenido y que los resultados de la implementación estén verificados (capítulo 7). Un importante elemento del acuerdo es la transparencia, que obliga a las dependencias y entidades a poner información de sus programas en sus páginas web en los dos primeros meses de cada año y a registrar los logros de los programas medidos comparándolos con sus indicadores y objetivos.

Por ende, en 2013, la SHCP publicó una guía técnica sobre la redacción de programas conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: *Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Destacan las diferencias entre la planeación tradicional y estratégica y los cursos de acción transversal, aunque no es exclusivo de la programación de la igualdad de género.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) promueve y canaliza el Proigualdad, asesora en prácticas estándar y ofrece una función de apoyo técnico. Se prevé que los órganos de la APF incorporen el Proigualdad a su propia cultura institucional, transversalicen la perspectiva de género en sus políticas y presupuestos y desarrollen líneas de acción para implementar el Proigualdad. La experiencia de los países de la OCDE muestra que el papel de apoyo de las instituciones federales de género —como INMUJERES— se maximiza cuando elaboran lineamientos para ayudar a las instituciones del gobierno de todos niveles a entender cómo identificar y abordar las perspectivas de género. Los países de la OCDE diseñan cada día más esos lineamientos e instrumentos para apoyar a sus autoridades nacionales y locales para que hagan la transversalización de género eficazmente. Por ejemplo, el Comité de Apoyo a la Transversalidad de Género en Suecia y el Consejo de la Ciudad de Viena, en Austria, han redactado manuales para capacitar a las y los administradores del gobierno para que efectúen los procesos de transversalidad de género (recuadro 6.3). En 2015, la OCDE, por su parte, dio a conocer su Recomendación sobre Igualdad de Género en la Vida Pública que establece las bases de los lineamientos de la OCDE para apoyar a países miembros y asociados en la creación de marcos institucionales y de políticas eficaces diseñados para impulsar la igualdad de género para un crecimiento inclusivo.

Recuadro 6.3. **Manuales de transversalidad de género de Suecia y Austria**

Suecia. El Comité de Apoyo a la Transversalidad de Género ha desarrollado un manual para capacitar a las y los administradores del gobierno central en la implementación del proceso de transversalidad de género. El manual contiene las medidas más ensayadas y probadas en la aplicación de la transversalidad de género. El comité también redactó un libro para administradores y administradoras, especialistas en materia de género y trabajadoras y trabajadores públicos titulado *La igualdad de género en el servicio público* para transversalizar debidamente el enfoque de género en todo el gobierno.

¿Cómo funciona?

El manual establece instrucciones paso a paso de cómo transversalizar debidamente el género. La base es el criterio modelo, “la escalera”, el cual enumera los peldaños o pasos requeridos en la transversalidad de género y los requisitos para hacerlo sostenible a largo plazo. Son ocho pasos:

- Paso 1: analiza qué es la igualdad de género y los antecedentes de la política sueca de la igualdad de género.

Recuadro 6.3. **Manuales de transversalidad de género de Suecia y Austria** (*cont.*)

- Paso 2: determina las condiciones para la transversalidad de género y, en consecuencia, analiza tres métodos: estudio de la operación, operación de la igualdad de género y examen de los procesos.
- Paso 3: incluye una lista de control y herramienta para planear y organizar el trabajo, conocida como "METS". La herramienta es para un grupo que está a punto de realizar la transversalidad de género y lo ayuda a identificar las tareas que pueden clasificarse como transversalidad de género.
- Pasos 4 a 6: contienen un conjunto de herramientas para el uso adecuado de encuestas, datos y análisis de resultados y para fijar objetivos desde la perspectiva de la igualdad de género.
- Paso 7: explica cómo implementar ampliamente los pasos 4 a 6.
- Paso 8: contiene una herramienta para evaluar adecuadamente los resultados de las medidas desde una perspectiva de género.

El Comité de Apoyo a la Transversalidad de Género recomienda que los métodos y medidas se adapten al contexto y a las tareas vigentes.

Viena. La ciudad creó el manual "Transversalizar el género de manera sencilla: consejos prácticos para más igualdad de género en la administración de la ciudad de Viena", para ayudar a todos los empleados públicos a implementar por norma la transversalidad de género.

¿Cómo funciona?

El manual fue creado como una obra de consulta para el trabajo diario. Está organizado con claridad en secciones temáticas (eventos, presupuesto para género, reuniones o juntas, grupos de trabajo, subsidios, adquisiciones, etc.), con respuestas lógicas a preguntas sobre cómo llevar a cabo ciertas tareas. Por lo tanto, no es necesario leer todo el manual. Algunas de las preguntas prácticas abordadas incluyen:

- ¿Qué tener en cuenta cuando se seleccionan y establecen los indicadores de género?
- ¿Cómo usar debidamente el lenguaje sensible al género?
- ¿Cómo elaborar un presupuesto basado en género?
- ¿Cómo dar una asesoría sensible al género?
- Cómo mejorar su competencia en materia de género

El manual establece cinco principios de transversalidad de género y traza un método de análisis llamado "4R": representación, recursos, realidad y derechos (*rights* en inglés). De este modo, el manual facilita el proceso de transversalización de género al orientar el desarrollo y expansión de los métodos comprobados que le sirven de base. Los cinco principios son:

- lenguaje sensible al género
- recopilación y análisis de datos específicos de género.
- igualdad de acceso a los servicios
- proporción equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones
- trato igualitario integrado en los procesos de dirección.

El manual también brinda una herramienta de verificación de género para que los departamentos hagan una autoevaluación de cómo están actuando en cuestiones de igualdad de género.

Recuadro 6.3. **Manuales de transversalidad de género de Suecia y Austria** (*cont.*)

Fuente: "Gender Mainstreaming Manual: A book of practical methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee", www.government.se/contentassets/3d89b0f447ec43a4b3179c4a22c370e8/gender-mainstreaming-manual-sou-200715;
"City of Vienna Handbook on Gender Mainstreaming: Gender mainstreaming made easy – practical advice for more gender equality in Vienna City administration", https://www.wien.gv.at/english/administration/gendermainstreaming/principles/manual.htm.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) elaboró en 2014 un documento que únicamente presenta lineamientos para incorporar una perspectiva de género en el centro de trabajo y las políticas: Guía para la Incorporación de la Perspectiva de Género. Sin embargo, está adaptada para usarla dentro de la SRE —aunque su contenido es un patrón excelente para otras dependencias— y abarca los temas de roles y estereotipos de género, lenguaje inclusivo, transversalidad de género, enfoques de política de igualdad de género, marcos reguladores nacionales e internacionales, la unidad de género de la SRE, ejercicios útiles y un glosario. En cuanto a las líneas de acción para apoyar el Proigualdad, la SRE ha desarrollado un programa, de 2013 a 2018, que presenta 28 de estas líneas. Los ejemplos incluyen: "1.2.5. Elaboración de protocolos y códigos de conducta para que los prestadores de servicios atiendan a las mujeres sin discriminación o misoginia" y "Desarrollo de acciones para incorporar lenguaje inclusivo en documentos, declaraciones oficiales, discursos, documentos de política y planeación". Las actividades y acciones de la SRE se relacionan con el Proigualdad, pero no hay pruebas de un análisis de género que los motive y parecen añadidos. También tienden a estar más relacionadas con la gestión de recursos humanos que con el desarrollo de programas o políticas sensibles al género.

Cuando se trate de futuras guías sectoriales —o una guía nacional general para el Proigualdad— sería muy útil. Debería incluir estudios de casos ejemplares de programas de igualdad de género, ya sea en México o en el extranjero, en diferentes niveles administrativos, que detallen los componentes básicos de los programas de políticas, cómo se tomaron las decisiones, los indicadores empleados, la composición del presupuesto adjunto al programa o política y los resultados. Dichos ejemplos prácticos facilitan los procesos de planeación y presupuesto para las personas no expertas, ya que les ayudan a crear sus propias políticas de igualdad de género y a programar con base en modelos viables.

Respecto al presupuesto, INMUJERES publicó una amplia *Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos en 2005*. Abarca muchos temas, desde qué es el presupuesto con perspectiva de género (PPG), por qué es importante en los presupuestos públicos, métodos y herramientas para los indicadores y sus diferentes tipos, por ejemplo indicadores de desempeño e impacto. La guía también contiene secciones dedicadas a consideraciones sobre las evaluaciones del impacto de género en el gasto público y las consecuencias de la falta de datos desagregados por sexo. La clara explicación de dichos conceptos y el planteamiento de un caso válido para su aplicación son importantes para crear conciencia pública y ofrece a los servidores públicos instrucciones y un documento de consulta que responde a sus preguntas frecuentes. Si bien los presupuestos en función del género son obligatorios por ley, las herramientas

necesarias para implementarlos con inteligencia y la transversalidad de género no lo son. No obstante, a menos que haya un mandato legal para efectuar las evaluaciones del impacto de género en el PFG y la formulación de políticas, y recopilar datos desagregados por sexo, estas herramientas por lo general son subutilizadas o pasadas por alto. Este capítulo las examina con mayor detalle más adelante.

La Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública se refiere a convertir la transversalidad de género en parte regular de los procesos normativos desde el inicio hasta la evaluación y el monitoreo:

- el desarrollo y divulgación de las herramientas de transversalidad de género como las evaluaciones del impacto en cuestión de género,
- la recopilación y el uso de los datos desagregados por sexo,
- el diseño de indicadores de medición orientados a resultados.

Un buen ejemplo a este respecto es el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 de España y su documento complementario sobre el marco para vigilar y evaluar la estrategia (recuadro 6.4).

Recuadro 6.4. **Ejemplo de la transversalidad de género en dos países de la OCDE**

España. El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) 2014-2016 desarrolló un plan de acción de siete objetivos específicos basado en un enfoque doble. Los siete objetivos son: 1) igualdad en el centro de trabajo entre mujeres y hombres, 2) conciliación de la vida familiar y laboral y obligaciones domésticas y familiares compartidas, 3) erradicación de la violencia contra las mujeres, 4) participación de las mujeres en la vida social, económica y política, 5) educación, 6) desarrollo de las acciones en otras políticas sectoriales y 7) instrumentos para incorporar el principio de igualdad en las políticas y acciones del gobierno, que es fundamental para entender claramente cómo actualizar los principios básicos del PEIO en todos los sectores y temas. De esta manera, España ha desarrollado métodos para fortalecer la integración de la perspectiva de género en todos los programas y políticas de gobierno.

El PEIO brinda orientación a las partes interesadas pertinentes por medio de su Plan de Vigilancia y Evaluación, que los anima a crear un conjunto de indicadores para cada

Objetivo específico 1:	Objetivo específico 2:	Objetivo específico 3:	Objetivo específico 4:	Objetivo específico 5:	Objetivo específico 6:	Objetivo específico 7:
Favorecer la generación de conocimiento	Desarrollar y ajustar la investigación y las estadísticas	Promover la capacitación y la conciencia	Principio de igualdad y contratación pública responsable	Mejorar los informes de impacto en cuestiones de género	Optimizar el funcionamiento de Unidades y Observatorios de Igualdad	Tomar en cuenta las posibles formas de discriminación que pueden afectar a ciertos grupos de mujeres

Recuadro 6.4. **Ejemplo de la transversalidad de género en dos países de la OCDE** (*cont.*)

uno de los siete objetivos. Para ello emplea el concepto de indicadores establecido por la OCDE, definido como "parámetro, o un valor derivado de los parámetros, que señala, proporciona información sobre el estado de un fenómeno y lo describe, y tiene una relevancia que rebasa lo directamente asociado con un valor paramétrico dado". Los indicadores ayudan a vigilar los objetivos. Hay tres tipos:

- indicadores de producto que miden la cantidad y calidad de los bienes o servicios;
- indicadores de resultados que describen los efectos directos logrados a mediano plazo;
- indicadores de impacto que miden los efectos indirectos a mediano y largo plazo a los cuales contribuye el PEIO, junto con otros planes y programas que tienen repercusiones en la sociedad en general.

Los indicadores dan datos que pueden emplearse para ayudar a cuantificar lo que se hace en cada uno de los siete objetivos específicos y los efectos de medidas concretas. Desarrollar la capacidad de hacer el seguimiento, valorar la implementación de una acción determinada y evaluar los resultados es útil para propósitos informativos, en ejecución y en evaluación provisional y *ex post*.

En **Suecia**, la transversalidad de género es la estrategia central para alcanzar metas nacionales de igualdad de género. Todos los ministerios del gobierno sueco son responsables de la transversalidad de género en sus áreas de competencia y responsabilidad. En 2011, el gobierno introdujo una plataforma para fortalecer y desarrollar la práctica en los niveles de gobierno central, regional y local. Incluye una estrategia para la transversalidad de género en oficinas de gobierno, un programa de desarrollo para las dependencias gubernamentales, apoyo para transversalizar el género a nivel regional, aseguramiento de la calidad de la transversalidad de género en el nivel municipal, e iniciativas para compartir la experiencia y buenas prácticas al poner en obra la transversalidad de género. A este respecto, el gobierno sueco elaboró una estrategia para el periodo 2012-2015 diseñada para que la utilicen todas las oficinas de gobierno en todas las áreas de política gubernamental. En 2014, instruyó a 41 dependencias gubernamentales para trabajar en la transversalidad de género de 2015 a 2018 en un esfuerzo concertado llamado la "La transversalidad de género en el programa de dependencias gubernamentales".

Fuente: Instituto de la Mujer, 2014-2016 Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016Ingles.pdf; "*Facts about Sweden: Gender Equality*" (2016), https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/.

6.4. Transversalización de género en la acción

Desde la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, México ha implementado medidas importantes de planeación de política para garantizar que la perspectiva de género se tome en cuenta de manera transversal en la política y los procesos de presupuesto. Para que quede establecida en el gobierno y dé resultados concretos, se necesitarán recursos. Existen diversas herramientas que México está desarrollando gradualmente para mejorar la implementación: evaluaciones de impacto en cuestión de género y presupuestos en función del género, así como el desarrollo sistemático y uso de datos desagregados por sexo durante el ciclo normativo.

Evaluaciones del impacto en cuestiones de género

Las decisiones en materia de políticas que de manera evidente son justas para mujeres y hombres tal vez tengan impactos inadvertidamente diferenciales. Para compensar esas consecuencias negativas y hacer un uso inteligente de los recursos, las evaluaciones de impacto en cuestiones de género (ECG) pueden ser la primera línea de defensa. Es una de las herramientas básicas que los gobiernos tienen a su disposición para apoyar la implementación de la transversalidad de género —algunas veces denominada análisis basado en el género o auditoría de género—, y por lo regular las usan la mayoría de los países miembros de la OCDE (cuadro 6.1). Las ECG son mencionadas específicamente en

Cuadro 6.1. **Requisitos para las evaluaciones del impacto en cuestiones de género en el gobierno central/ federal, 2011**

	Requisitos para que la secretarías/ departamentos/dependencias realicen evaluaciones de impacto en cuestiones de género (*ex ante*)			Requisitos para que las secretarías/ departamentos/dependencias realicen evaluaciones de impacto en cuestiones de género (*ex post*)		
	Legislación primaria	Regulación subordinada	Programas e iniciativas gubernamentales	Legislación primaria	Regulación subordinada	Programas e iniciativas gubernamentales
Alemania	●	●	●	⦸	⦸	⦸
Australia	⦸	⦸	◉	⦸	⦸	⦸
Bélgica	○	○	◉	○	○	○
Chile	◉	◉	◉	⦸	⦸	⦸
Corea	●	●	●	●	●	●
España	●	●	◉	⦸	⦸	⦸
Finlandia	●	◉	◉	◉	◉	◉
Francia	○	○	○	○	○	○
Grecia	◉	◉	◉	◉	◉	◉
Irlanda	◉	⦸	◉	⦸	⦸	⦸
Israel	●	●	⦸	◉	◉	◉
Luxemburgo	●	●	⦸	⦸	⦸	⦸
México	◉	⦸	◉	⦸	○	◉
Noruega	●	⦸	◉	●	●	◉
Nueva Zelanda	◉	◉	◉	⦸	⦸	⦸
Rep. Checa	◉	◉	◉	◉	◉	◉
Rep. Eslovaca	●	⦸	⦸	⦸	⦸	⦸
Suecia	●	●	●	●	●	●
Suiza	●	⦸	⦸	○	○	○

Nota: ● sí, siempre; ◉ sí, algunas veces; ○ no, pero planeado; ⦸ no, sin planear.

Fuente: OCDE (2014a).

la Recomendación 2015 de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública como un medio importante de llevar las consideraciones de género a las dimensiones de la gobernanza pública, como la gestión de prestación de servicios públicos y la procura pública.

Las ECG pueden ser, y de preferencia deberán ser, hechas en un momento temprano de todas las fases del ciclo de la política. Por ejemplo, pueden ser clave para armonizar las evaluaciones *ex ante* del impacto en cuestiones de género con procesos más amplios de formulación de políticas en todo el gobierno, como las evaluaciones de impacto regulatorio (EIR). Las EIR buscan estimar los efectos positivos, negativos y neutros de toda política, legislación o regulación de distintas prácticas sobre igualdad de género. Los criterios de la UE para las ECG (recuadro 6.5) toman en cuenta tanto las diferencias entre mujeres y hombres como la necesidad de acción para abordar y reparar las desigualdades por motivos de género. Canadá, por ejemplo, solicita a todo departamento o dependencia federal hacer las siguientes preguntas básicas para ayudar a identificar las consideraciones de género en la política, legislación o programas que estén en desarrollo:

- ¿A quién le afecta este asunto? ¿Cómo le afecta?
- ¿Existen ciertos grupos en potencial desventaja?
- ¿A quién consultaron para desarrollar el enfoque?
- Si considera que ser "neutral en cuestiones de género" es un problema, ¿puede fundamentar esto con evidencias?

Recuadro 6.5. **Criterios de la UE para las evaluaciones de impacto en cuestiones de género**

El informe de la Comisión Europea sobre la evaluación de impacto en cuestiones de género enumera los pasos de este tipo de evaluación (EIG). El primer paso consiste en establecer si el género es pertinente para la política de que se trate, haciendo dos preguntas. La respuesta afirmativa a alguna confirma el género como pertinente para la política y requiere una posible EIG. Las preguntas examinan:

1. Si dicha política se refiere a uno o más grupos de objetivos y si afectará la vida diaria de parte(s) de la población.
2. Si hay diferencias entre mujeres y hombres en dicho terreno de la política respecto a:
   - la participación de género del objetivo o grupo(s) demográfico(s) y la representación de mujeres y hombres en los puestos de toma de decisión;
   - los recursos (la distribución de recursos vitales, como tiempo, espacio, información y dinero; poder político y económico; educación y capacitación; empleos y trayectorias profesionales; nuevas tecnologías; servicios de salud; vivienda; medios de transporte; ocio;
   - las normas y valores que influyen en los roles de género, la división del trabajo por género, las actitudes y el comportamiento de mujeres y hombres, y desigualdades en la estima que se concede a hombres y mujeres o a las características masculinas y femeninas,

Recuadro 6.5. **Criterios de la UE para las evaluaciones de impacto en cuestiones de género** (*cont.*)

— los derechos correspondientes a la discriminación directa o indirecta por sexo, derechos humanos (incluida la ausencia de violencia sexual y la degradación) y el acceso a la justicia en el entorno legal, político o socioeconómico.

Una EIG requiere tener en cuenta las diferencias identificadas en áreas como participación, recursos, normas, valores y derechos, y preguntar: ¿cómo pueden las políticas, leyes y reglamentos contribuir a eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre mujeres y hombres en las tasas de participación, la distribución de recursos, beneficios, tareas y responsabilidades en la vida privada y pública, y en el valor y atención concedidos a las características masculinas y femeninas, comportamiento y prioridades?

Algunas preguntas clave para los formuladores de políticas acerca de los reglamentos sensibles al género son:

- ¿Se ha incorporado un compromiso con el género a un alto nivel en la reforma reguladora o es un añadido (o no existe en la agenda)?
- El proceso de revisión ¿examina si los reglamentos tienen impactos diferenciales en mujeres y hombres y determinan si se necesitan medidas correctivas?
- ¿Hay oportunidades para que las mujeres participen directa o indirectamente a través de los grupos de la sociedad civil, y hay vigilancia de la participación real?
- ¿Hay barreras para el ingreso de empresas propiedad de mujeres en todas las áreas económicas o en el proceso gubernamental de adquisiciones?
- ¿Hay requisitos administrativos que, además de crear barreras a los emprendedores en general, sean especialmente prohibitivos para las mujeres, o hay áreas donde los derechos de propiedad de las mujeres u otros derechos son deficientes de manera que impiden el desarrollo empresarial?
- ¿Se enfrentan las mujeres a barreras concretas para conseguir acceso al crédito o el empleo? ¿Hay barreras para el acceso de las mujeres a la capacitación, servicios de asesoría u otras actividades que reforzarían su participación económica como empleadores o empleados?
- ¿Están identificados estos y otros vínculos de género y son alentados los responsables de las políticas para tomarlos en cuenta activamente en el diseño de la política?

Fuente: Comisión Europea (n.d.); Bremer (2009).

Aunque actualmente no hay requisitos sistemáticos para incluir el análisis de género en el diseño de políticas y el proceso de desarrollo o para conducir el análisis de género como parte de una EIR, hay un fuerte impulso para una reforma con tal efecto. Y a pesar de la falta de un marco de EIG, hay varias formas en que México podría institucionalizar las EIG en el proceso regulatorio (recuadro 6.6). Si bien la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) podría tener un papel en la vigilancia del filtro de género en el proceso regulatorio, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda (SHCP) podrían ayudar a incorporar el análisis de género en las evaluaciones de programas sectoriales (gráfica 6.4).

En los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, COFEMER (situada en la Secretaría de Economía) es el órgano de supervisión que promueve mejor la regulación. Enfatiza prácticas transparentes. Su trabajo es el control de calidad de los reglamentos nuevos y vigentes, y emite opiniones sobre los borradores y las evaluaciones de impacto reglamentario (EIR) preparadas por las secretarías y los reguladores competentes. Puede verse como el "poder blando" regulatorio del país y sirve de vínculo entre los sectores público, social y privado. Si las EIR resultan insatisfactorias, COFEMER solicita que las corrijan o amplíen con más información. Si la EIR reformada todavía es insatisfactoria, puede pedir a la secretaría responsable que contrate a un experto independiente que evalúe el impacto. Aunque las opiniones de COFEMER no son legalmente vinculantes, son accesibles para el público, al igual que las EIR. Por lo general, la transparencia da a las secretarías y reguladores competentes incentivos para cumplir con las recomendaciones de COFEMER.

Las sólidas estructuras del proceso de EIR de COFEMER pueden ser útiles para las EIG. La Revisión 2014 de la OCDE a la Política Reglamentaria de México encontró que el país había aplicado las EIR durante más de una década y había reformado su sistema de evaluación de impacto para armonizar con la mejor práctica de la OCDE. La COFEMER y la SEGOB tienen un acuerdo en virtud del cual se busca la opinión de COFEMER en asuntos de derechos humanos (como igualdad de género, acceso a la información, no discriminación) que surgen de las propuestas regulatorias, un primer paso importante en la introducción de las evaluaciones de impacto de género. Cuando haya implicaciones de derechos humanos en una propuesta —establece el acuerdo—, deberá realizarse una EIR para evaluar su impacto en los derechos humanos. En un esfuerzo por consolidar las labores de regulación de calidad, México ha rediseñado las EIR con la adición de una calculadora de impacto reglamentario (recuadro 6.6). Un "filtro de verificación de derechos humanos" será un nuevo componente en el cálculo de impacto cuando las dependencias establezcan su sistema de EIR, junto con un filtro de igualdad de género. Habrá que tener cuidado de no confinar la evaluación de impacto en cuestiones de género a los reglamentos que podrían tener implicaciones para los derechos humanos.

Recuadro 6.6. **Panorama de las evaluaciones del impacto regulatorio (EIR) en México**

La política regulatoria de México está formalizada en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). En el año 2000, las reformas a la LFPA introdujeron las disposiciones institucionales que rigen la política regulatoria en México hoy día. Incluyen:

- El establecimiento de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) como órgano supervisor. La COFEMER también está a cargo de coordinar la agenda reguladora de la planeación a futuro. Asesora a gobiernos subnacionales, revisa los reglamentos y sugiere reformas al presidente de México.
- Las responsabilidades de las secretarías y reguladores como parte de la política de mejor regulación.
- Las herramientas para la mejora regulatoria, como la evaluación de impacto regulatorio (EIR), la simplificación administrativa y la consultoría.

Hubo reformas sustantivas al proceso mexicano de EIR entre 2010 y 2012. Incluyen una distinción entre los reglamentos que se esperaba tuvieran impactos moderados y los

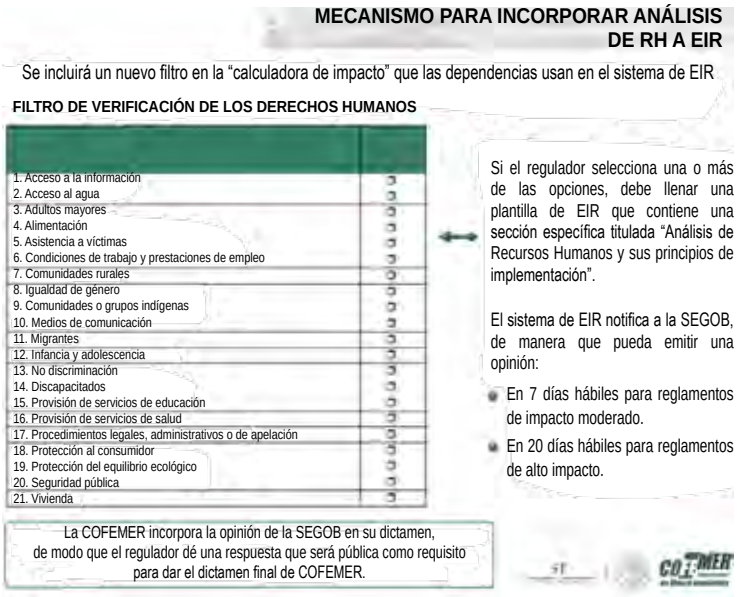
Recuadro 6.6. **Panorama de las evaluaciones del impacto regulatorio (EIR) en México** (*cont.*)

que se preveía produjeran impactos fuertes. Se desarrolló una herramienta en línea —el cálculo de impacto regulatorio— para permitir a los reguladores evaluar su regulación propuesta en una etapa temprana del proceso. El Manual de la EIR fue modificado para introducir tipos de EIR adicionales y centrarse en el análisis del impacto de la competición, análisis de riesgos o una combinación de ambos. México también emitió un acuerdo que permite a la COFEMER solicitar, *ex post*, EIR de las secretarías y los órganos descentralizados que emitieron normas técnicas acompañadas por EIR de alto riesgo. La EIR *ex post* evalúa si los objetivos de los reglamentos han logrado sus metas, qué tan eficiente y eficazmente, y cuál ha sido su impacto y duración. La cultura de la mejora regulatoria a nivel federal en México deberá también permear a otras áreas de gobierno. Los siguientes pasos podrían incluir la EIR y procesos de consultoría para entidades federativas, municipios y órganos autónomos constitucionales, así como EIR, evaluaciones *ex post* y consultoría para el Congreso.

Los indicadores que miden el impacto y el compromiso de las partes interesadas en las leyes primarias se relacionan solo con las iniciadas (alrededor de 9%) por el Ejecutivo. No hay requisitos formales en México para dar consultoría al público en general o para realizar EIR que indiquen la formulación de leyes primarias iniciadas por el Congreso.

Fuente: OCDE (2015), *Regulatory Policy Outlook – Country Profile: Mexico*, OECD Publishing, París.

Gráfica 6.4. **Filtro de verificación de derechos humanos para la evaluación del impacto regulatorio (EIR) en México**



Fuente: Información proporcionada por COFEMER.

México ya cuenta con ejemplos exitosos de la incorporación de asuntos transversales en procesos más amplios de la EIR. En el área de la competencia, por ejemplo, la COFEMER firmó un acuerdo administrativo con la Comisión Federal de Competencia (CFC) que le permite revisar reglamentos relacionados con el tema. El análisis del impacto de la competencia también se agregó al Manual de la EIR (OCDE, 2016c). Hay muchas maneras de introducir un enfoque similar en igualdad de género. No obstante, si bien las EIR y las EIG tienen elementos en común en México, el marco de vigilancia y evaluación no se considera responsabilidad de COFEMER. Esto es tarea de la SHCP y de CONEVAL, que también determinan criterios de vigilancia y evaluación.

CONEVAL responde a SEDESOL y, por ende, es responsable de evaluar el diseño, desempeño e impacto de los programas relacionados con el desarrollo social. Algunas de las funciones de CONEVAL incluyen:

- trazar los criterios y lineamientos de las metodologías para evaluar los programas de desarrollo político y social;
- trazar los lineamientos para los estudios y diagnósticos que se relacionan con la conveniencia, viabilidad y eficiencia de todo nuevo programa de desarrollo social;
- usar las evaluaciones para garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo de políticas sociales y contribuir a mejorar sus operaciones y resultados;
- promover y reforzar la cultura de la evaluación en todas las áreas relacionadas con la política de desarrollo social;
- actuar, cuando sea adecuado, como órgano consultivo y asesor para las dependencias del gobierno federal, las autoridades estatales y municipales y los sectores social y privado sobre la evaluación de los programas sociales y la medición de la pobreza;
- promover los mecanismos para acceder a las bases de datos con el fin de analizar debidamente la planeación, investigación, capacitación y educación.

CONEVAL sirve, pues, como punto de consulta e información sobre políticas y programas de igualdad de género creados por las dependencias de la APF acordes con las prioridades de desarrollo social del gobierno. Las evaluaciones de CONEVAL también pueden ser un punto de referencia para entender los indicadores de igualdad de género que funcionan en los programas sociales y cómo deberán calibrarse. No obstante, no está claro si CONEVAL considera sistemáticamente las perspectivas de género en su evaluación de programas e indicadores, aunque tiene margen para hacerlo, en especial en la implementación de las EIG. Hay diversas dependencias que, habida cuenta de sus roles y funciones actuales, podrían tener un papel en el fortalecimiento y vigilancia de la transversalidad de género y la vigilancia en áreas específicas de la programación, políticas y presupuestos del gobierno (capítulo 7).

Presupuestos con perspectiva de género

Los presupuestos con perspectiva de género, o presupuestos sensibles al género (PSG), son otra herramienta de transversalidad de género para lograr una asignación equitativa de los recursos (recuadro 6.7). Con base en las prácticas de los países miembros, la OCDE define que los presupuestos con enfoque de género integran una clara perspectiva de género en el contexto global del proceso presupuestario mediante el uso de procesos especiales y herramientas analíticas para promover las políticas sensibles al género (OCDE, 2016c). Según la Comisión Europea, el PSG conlleva una evaluación basada en género de los presupuestos, con la incorporación de una perspectiva de género en todos los niveles

del proceso presupuestario y la restructuración de los ingresos y egresos para promover la igualdad de género (Comisión Europea, 2003). Todos los gobiernos y secretarías tienen presupuesto, por lo que incorporar el análisis de género puede ser una manera muy eficaz de exponer las disparidades de género en las políticas y programas. Por consiguiente, la Recomendación de la OCDE 2015 sobre Igualdad de Género en la Vida Pública aconseja incorporar la perspectiva de género en todas las fases del ciclo presupuestario para optimizar la transparencia en las decisiones de asignación de recursos relevantes para la igualdad de género. En 2013, en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, organizada por la CEPAL, México renovó su compromiso de "Adoptar presupuestos con un enfoque de género como eje transversal para la asignación de fondos públicos, garantizando que aquellos sean suficientes, estén protegidos y cubran todos los ámbitos de política pública para el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados a fin de alcanzar las metas de igualdad y justicia social y económica para las mujeres" (Consenso de Santo Domingo, CEPAL 2013).

Recuadro 6.7. **Presupuestos en función del género en la práctica: tipología de la OCDE**

El estudio hecho por la OCDE en 2016 sobre presupuestos con enfoque de género en los países miembros clasifica las prácticas de los presupuestos de género conforme a la etapa en que intervienen.

Enfoques *ex ante* de presupuestos de género

- Evaluación *ex ante* del impacto de género. Evaluar las distintas medidas del presupuesto, antes de su inclusión, específicamente para su impacto en la igualdad de género.
- Análisis de línea base de presupuesto en función del género. Análisis que se realiza periódicamente para evaluar cómo la asignación de egresos e ingresos contribuye (o lo contrario) a la igualdad de género.
- Evaluación de las necesidades de género. Evaluación cualitativa, incluidos los puntos de vista y opiniones de las partes interesadas y representantes de la sociedad civil, del grado en que las políticas y programas del gobierno satisfacen las necesidades de igualdad de género, con miras a identificar las prioridades de acción normativa en el contexto presupuestal.

Enfoques de presupuestos de género concurrentes

- Perspectiva de género en la determinación del rendimiento. Requisito de que una mínima proporción de los objetivos de rendimiento relacionados con el presupuesto deberá estar vinculada con las políticas sensibles al género.
- Perspectiva de género en la asignación de recursos. Requisitos que prescriben que una mínima proporción de los recursos globales presupuestados sea asignada a las políticas sensibles al género.
- Análisis de la incidencia del presupuesto relacionado con el género. El presupuesto anual va acompañado por una evaluación oficial, realizada por la autoridad de presupuesto central (o conforme a su autoridad), del impacto general del presupuesto al promover la igualdad de género, que incluye un análisis desagregado por sexo de las medidas de políticas específicas (relacionados ambos con ingresos y egresos).

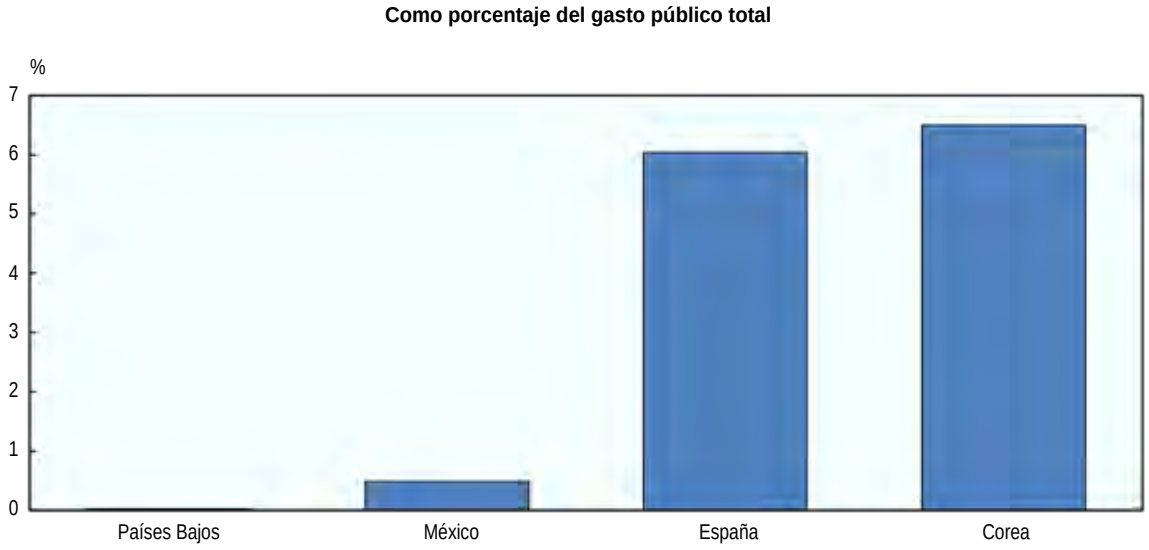
Recuadro 6.7. **Presupuestos en función del género en la práctica: tipología de la OCDE** (*cont.*)

Enfoques *ex post* de presupuestos de género

- Evaluación *ex post* del impacto en materia de género. Evaluar las distintas medidas de presupuesto después de su introducción o implementación, específicamente por su impacto en la igualdad de género.
- Auditoría de género del presupuesto. Análisis objetivo independiente —realizado por una autoridad competente diferente a la autoridad de presupuesto central— del grado en que la igualdad de género es promovida eficazmente o alcanzada mediante las políticas establecidas en el presupuesto anual.
- Perspectiva de género en revisiones del gasto. En el contexto de una amplia revisión del gasto, el género se incluye como una dimensión diferenciada de análisis.

Integrar una perspectiva de género al proceso de presupuesto es un requisito legal en México. La Ley de Igualdad,[3] la Ley de Planeación y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria reafirman los presupuestos de género como criterio central obligatorio en el diseño, desarrollo y evaluación de las medidas públicas. En 2008, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación incluyó una disposición para promover la incorporación de la perspectiva de género en el inicio, implementación, vigilancia y evaluación de los programas en toda la APF. También se hizo una reforma a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2012. El artículo 11 ahora exige la inclusión de indicadores específicos en el sistema de evaluación del desempeño que valora el impacto de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación.

Gráfica 6.5. **Nivel de recursos asignados a políticas sensibles al género, 2014**

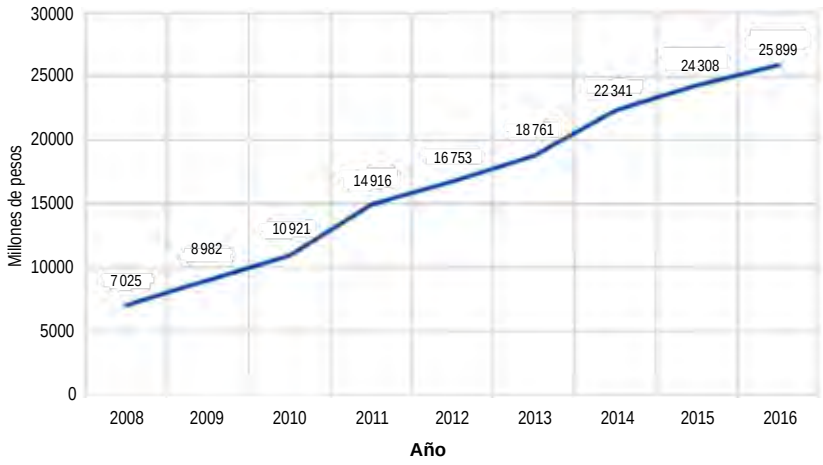


Fuente: OCDE (2016), *Survey of Gender Budgeting*.

Al pasar del marco jurídico a la aplicación práctica, la perspectiva de género se incorpora en un anexo al gasto nacional de México (Anexo 13 en el presupuesto más reciente) que asigna fondos a los programas orientados a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. El gasto delineado en el anexo del presupuesto abarca diversas actividades y sectores, por ejemplo la creación de unidades de igualdad de género en la APF, subsidios para las madres jóvenes y las mujeres indígenas en educación superior y prevención del embarazo adolescente. El gasto en el anexo del presupuesto aumentó exponencialmente en 169.9%, de 2008 (7 024.80 pesos) a 2015 (24 308.3 pesos). En 2015, alrededor de 81% del gasto se orientó a igualdad de género, 9.5% a violencia de género, y 7.7% a discriminación por motivos de género. La igualdad, la violencia y la discriminación son categorías que el anexo del presupuesto utiliza para etiquetar los fondos relacionados con el tema, aunque pueden superponerse y los programas de cada sección pueden variar.

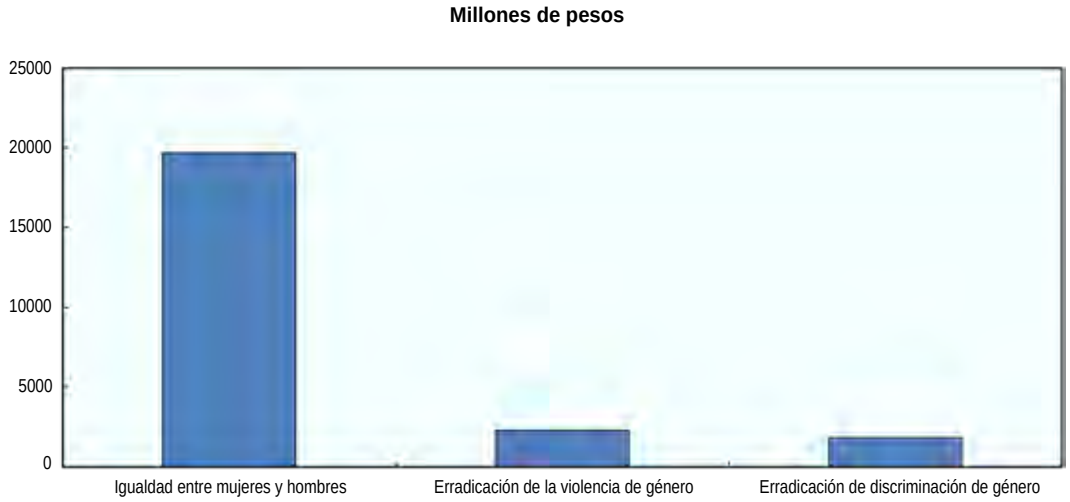
La experiencia de la OCDE revela que si bien es necesario destinar fondos para iniciativas específicas, se corre el riesgo de marginar los esfuerzos para promover la igualdad de género y de debilitar el impacto global si simplemente se añaden (OCDE, 2016c). Si el gasto en relación con el impacto pudiera cuantificarse, un análisis de costo-beneficio en las iniciativas propuestas ayudaría a determinar el nivel de impacto deseado. En pocas palabras, algunas iniciativas producen mayor impacto que otras y podría decirse que merecen más los valiosos fondos públicos. Un análisis más básico de los programas etiquetados buscaría determinar si están incluidos en el presupuesto solo para marcar la casilla de gasto en género y si hay pruebas adecuadas para su inclusión. Por ende, es muy importante que las personas en la función pública encargadas de presupuestos entiendan por qué deben clasificar el gasto "para igualdad de género o empoderamiento de las mujeres" y si los programas y propuestas van acompañados de objetivos, logros y políticas. La igualdad de género no puede ser un mero "vale de regalo". Los programas necesitan implementarse de manera eficaz y dirigirse a las áreas acertadas para lograr un cambio duradero. En consecuencia, la Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la

Gráfica 6.6. **Cómo evolucionó el anexo de asignación de recursos etiquetado por género entre 2008 y 2016**



Fuente: Datos proporcionados por INMUJERES y la SHCP.

Gráfica 6.7. **Cómo clasifica el anexo las asignaciones de presupuesto por tipo de acción**



Fuente: Datos proporcionados por INMUJERES y la SHCP.

Vida Pública promueve un enfoque doble —políticas específicas y objetivo para fomentar la igualdad de género— al tiempo que también se transversaliza el género en todas las acciones de gobierno, incluidos los procesos presupuestarios (recuadro 6.8).

Cuando INMUJERES revisa el anexo al presupuesto nacional de egresos, toma en cuenta varias facetas de los programas: personas beneficiadas, números y nombres, los avances para alcanzar las metas (indicadores y objetivos), y el lenguaje inclusivo. Sin embargo, el papel de INMUJERES es limitado en tanto carece de facultades legales para garantizar que las asignaciones presupuestarias incluyan un completo análisis de género.

Para solicitar fondos etiquetados para igualdad de género —que son fondos ajenos al presupuesto regular de la dependencia— para programas que consideran estratégicos, las secretarías competentes y dependencias responsables deben mostrar, en la página web de la SHCP, que sus solicitudes cumplen los requisitos. Aunque dicha secretaría decide qué y cuánto incluir en el anexo, le corresponde al Congreso aprobar o pedir modificaciones. La secretaría que administra, es decir, la SHCP, prepara una propuesta de presupuesto global que el Congreso examina y aprueba.

Desde 2008, INMUJERES ha participado en la vigilancia del presupuesto en la página de la SHCP, aunque de modo formal apenas desde 2016 (en los términos del artículo 24 del Decreto de Egresos de la Federación). Aunque INMUJERES apoya la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestario, no tiene la autoridad o el espacio para supervisar, dirigir o aprobar las propuestas de presupuesto. Su función, junto con la SHCP, es vigilar el presupuesto etiquetado. En esa calidad, redacta un informe trimestral que presenta a la Comisión de Igualdad del Congreso. Sin embargo, al final el Congreso tiene la última palabra en la aprobación y asignación de presupuestos.

La actual capacidad de las secretarías competentes para determinar las necesidades de género en los rubros presupuestarios transversales que les solicitan para financiamiento en el anexo del presupuesto —o para la planeación sectorial general— no parece suficiente. Requieren práctica y dominio de los datos desagregados por sexo y otras fuentes de

información pertinente (informes, trabajos de investigación, consultas con las partes interesadas, etc.) para tomar decisiones informadas. Hoy día, la SHCP se esfuerza por vigilar debidamente si las secretarías competentes toman en cuenta las perspectivas de género en sus asignaciones presupuestarias. Los motivos incluyen la disponibilidad restringida de datos desagregados por sexo en algunos sectores y la capacidad limitada para analizar las propuestas de gastos desde una perspectiva de género o para capacitar a las personas para que lo hagan. A raíz de ello, es difícil precisar las posibles ineficiencias y determinar si el desembolso para promover la igualdad de género puede obtener resultados. En la actualidad, las secretarías competentes no tienen obligación de fundamentar las solicitudes con pruebas desagregadas por sexo. Es alentador que INMUJERES esté trabajando con la SHCP y CONEVAL para cubrir la falta de datos al establecer los criterios para incorporar una perspectiva de género en diagnósticos, herramientas de vigilancia (matrices de indicadores) y diferentes tipos de evaluación (diseño, proceso, resultados, impacto, etcétera).

Por último, los mecanismos de supervisión como los parlamentos y las comisiones parlamentarias son cruciales para garantizar que el proceso de aprobación presupuestaria tome en cuenta la perspectiva de género. En México, el Congreso supervisa el presupuesto para verificar si los recursos están bien gastados y reasignar las partidas si fuera necesario. La supervisión del Congreso parece ser un incentivo para que las secretarías competentes actúen según sus compromisos con la igualdad de género. No obstante, las entrevistas de la OCDE revelan que poco se evalúa el impacto de las actividades que se benefician de los presupuestos etiquetados para la igualdad de género, debido a un marco más amplio de medición del desempeño que actualmente se centra en los indicadores de producto en lugar de hacerlo en los indicadores de impacto. En 2015, por ejemplo, como parte de la función de supervisión, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) analizó los informes trimestrales sobre los fondos etiquetados para la igualdad de género en el anexo. Específicamente, al observar los fondos etiquetados para el sector de comunicaciones y transportes, el CEAMEG revisó si las acciones e indicadores propuestos eran coherentes, si el gasto era excesivo o había un subejercicio, en vez de fijarse si los fondos estaban bien dirigidos para lograr los resultados de igualdad de género previstos.

Una reforma a la Ley de Igualdad en 2012 mandató a los gobiernos estatales que asignaran recursos para cumplir con las políticas de igualdad de género e incorporaran tales egresos a los presupuestos de los estados. En general, los planes de desarrollo estatales incluyen una perspectiva de género, aunque no puede decirse lo mismo de los programas sectoriales. Las conclusiones más recientes de INMUJERES (2014) revelaron que apenas 14 de los 32 estados presentaron un presupuesto etiquetado para igualdad de género. De esos 14, los sectores cubiertos eran mínimos: 9 cubrían salud, 8 educación, 6 seguridad pública, 5 desarrollo económico, 4 el sistema legal y protección social, 2 el medio ambiente, y 1 el gasto en igualdad de género, ciencia, tecnología e innovación. Si bien salud y educación son sectores vitales para el desarrollo y la práctica de los derechos de las mujeres, conviene que los presupuestos estatales gasten en otros sectores que también afectan, en especial en vivienda y servicios básicos. El limitado alcance de los presupuestos estatales para la igualdad de género podría ampliarse con la creación de espacios para el diálogo que propiciarían una mayor participación de las IMEF en los procesos de presupuesto y planeación.

México está redoblando esfuerzos para fortalecer el uso de herramientas y mecanismos que le ayudarán a cumplir debidamente con los requisitos de la Ley Federal

de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Desde 2008, México ha recurrido cada vez más a la información sobre desempeño en sus procesos de formulación de presupuestos.[4] La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y sus subsecretarías competentes usan presupuestos basados en el desempeño para tomar en cuenta los impactos que las decisiones presupuestarias tienen en mujeres y hombres. Un paso importante en este sentido fue la acción de la SHCP para establecer los lineamientos de desempeño para los presupuestos de todas las dependencias federales. La Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP es la encargada de elaborar la política presupuestaria y supervisa las iniciativas de presupuestos basados en el desempeño. Recopila información de las secretarías competentes sobre los egresos que etiquetaron para género.

Aun así, a México le cuesta mucho trabajo implementar iniciativas más amplias de presupuestos basados en el desempeño. Estas incluyen el diseño de indicadores de resultados, el uso correcto de los datos para concebir mejores políticas, la integración de políticas y programas a los presupuestos y, en última instancia, la medición de su impacto. Desde luego, los retos en los presupuestos basados en resultados también afectan a los programas de igualdad de género.

En realidad, los indicadores de desempeño que usan actualmente las secretarías competentes y la SHCP para vigilar la implementación de la igualdad de género miden si las sumas asignadas a ciertas actividades se gastan en el periodo convenido y si benefician a sus poblaciones objetivo. Por ejemplo, en el sector de comunicaciones y transportes una actividad etiquetada para género es la de programas de capacitación y prevención en trata de personas, para ayudar al personal a detectar a posibles víctimas en las redes de transporte público. El indicador que mide la eficaz implementación de esa capacitación es el "porcentaje de avance en capacitación y conciencia de la igualdad entre el personal masculino y femenino en el terreno de las comunicaciones y transportes" (SEFIN, 2016). Los informes trimestrales obligatorios para la SHCP sobre la implementación del anexo que etiqueta los fondos para la igualdad de género incluyen:

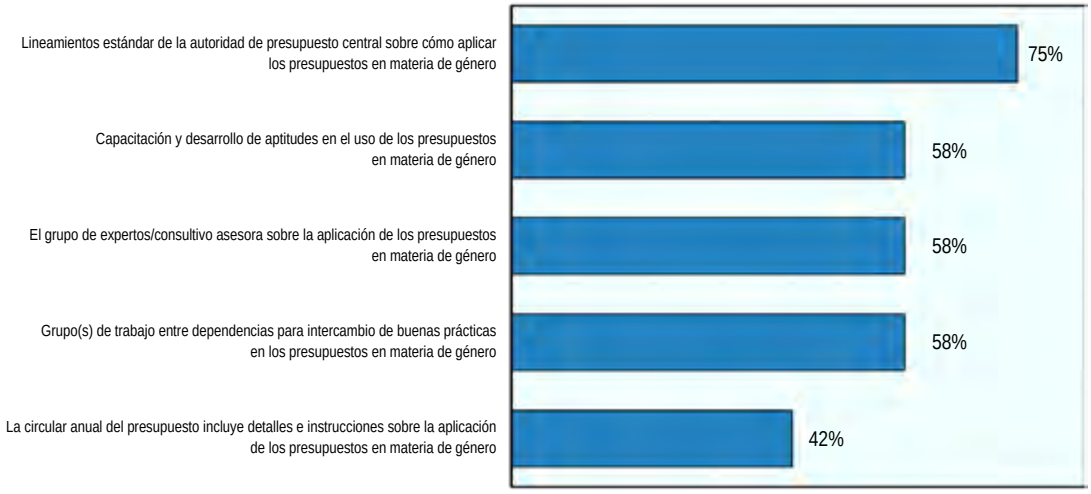
- número de actividades de capacitación y concientización realizadas,
- si se cumplió el objetivo numérico para la cifra de capacitaciones planeadas para el periodo,
- número de personas capacitadas.

Si bien esos indicadores del producto son importantes, a falta de indicadores de resultados y de impacto, es difícil entender si las asignaciones presupuestarias están bien dirigidas, bien gastadas y logran el impacto previsto.

México tiene mucho margen para entregar resultados de políticas inclusivas a todos los segmentos de la sociedad. Para ello, podría ir más más allá de etiquetar los presupuestos para igualdad de género y garantizar que los programas no cubiertos por el anexo también den resultados en política para igualdad de género, en otras palabras, analizar el presupuesto del gobierno completo desde el inicio hasta la evaluación con un enfoque de género. Podría decirse que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria requiere precisamente eso cuando se refiere a crear una perspectiva de género en el presupuesto global. Por eso, aunque el anexo del presupuesto es valioso, no responde al artículo de la ley. Es más bien una aplicación mínima del mismo. Sin embargo, una serie de herramientas de los presupuestos en materia de género que usan otros estados miembros de la OCDE (por ejemplo, los lineamientos estándar y los grupos de asesores o entre dependencias) podrían ser pertinentes para los esfuerzos de México en esta área (gráfica 6.8).

Gráfica 6.8. **Herramientas administrativas para respaldar la implementación de los presupuestos en materia de género**

En 12 países de la OCDE que informan tener presupuestos en materia de género



Fuente: 2016 OECD Survey on Gender Budgeting.

Uso sistemático de datos desagregados por sexo para la formulación fundamentada de políticas

Cuando las decisiones relativas a políticas y presupuestos se guían por datos y se basan en evidencias sólidas, es más probable que sus impactos sean duraderos. La formulación fundamentada de políticas permite a los gobiernos crear políticas con más probabilidades de cumplir los objetivos que apoyen el crecimiento inclusivo. En el documento *Strengthening the Evidence Base on Public Governance and Supporting Policy Makers with Comparative Evidence: The Way Forward* (2012), la OCDE identifica cuatro principios básicos de formulación de políticas basadas en evidencias:

- generar y recopilar datos básicos confiables;
- usar metodologías para transformar los datos en evidencia que sea viable para la formulación de políticas precisas y oportunas;
- usar realmente la evidencia en procesos de toma de decisión clave;
- divulgar la evidencia e incluir a las partes interesadas en la reforma sostenible.

En otras palabras, los resultados de las políticas que no solo están bien fundados, sino que son inclusivos, requieren políticas sectoriales específicas que se basan en el conocimiento y en datos desglosados por género de las diferentes maneras en que las decisiones normativas repercuten en la vida de mujeres y hombres (su acceso a recursos, la forma en que se benefician del acceso y uso de las instalaciones y servicios, etcétera).

Para facilitar la formulación de políticas desde una perspectiva de género, el primer paso deberá ser recopilar los datos desagregados por sexo de todos los sectores y políticas gubernamentales, tengan o no relación directa con las personas (recuadro 6.8). Muchos

datos sectoriales transversales ya se reunieron en los sectores. Añadir un elemento extra —masculino y femenino— para una estadística concreta agregaría una dimensión totalmente nueva y fomentaría la conciencia de las dimensiones de género, a bajo costo o gratis. Sin embargo, no basta desagregar los datos por sexo. Es igual de importante analizar si es necesario recopilar nuevos tipos de datos —particularmente respecto a sectores que se consideran más neutrales en cuestión de género, como la infraestructura y el transporte— y aumentar habilidades y capacidades de análisis de datos en todo el gobierno para fundamentar la formulación de políticas.

Recuadro 6.8. **Fragmento de la Recomendación 2015 de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública**

La Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública subraya la importancia de reforzar la base de evidencias y medir sistemáticamente el desempeño de la igualdad de género usando indicadores de impacto y resultados medibles de género. La recopilación de datos y el enfoque de evaluación para ese fin deberán:

- Incluir e implementar los indicadores y marcos de evaluación, medición y rendición de cuentas;

  recopilar datos para evaluar e informar con regularidad las estrategias, iniciativas, políticas públicas y programas de igualdad de género y transversalidad en los niveles adecuados del gobierno;

  aumentar la capacidad de las instituciones públicas sobre evaluaciones, mediciones e informes antes citados.
- Promover activamente la divulgación de datos;

  garantizar el acceso asequible, eficaz y oportuno a la información del desempeño en cuanto a igualdad de género y transversalidad que permite dar seguimiento a los resultados y compararlos con los objetivos;

  vigilar el avance hacia el desarrollo socioeconómico para fines de comparación con los parámetros internacionales y otros.
- Aumentar la coordinación entre los órganos que recopilan datos y aquellos que los generan, y la colaboración con las partes interesadas pertinentes para desarrollar mejores indicadores de impacto en materia de género.

Fuente: OECD (2015), *Recommendation on Gender Equality in Public Life*.

México es pionero entre los países latinoamericanos cuando se trata de reunir estadísticas de género. En efecto, actualmente preside el Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL y encabeza su Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género. El grupo de trabajo busca "promover la producción, desarrollo y sistematización de la información estadística y los indicadores de género, así como su divulgación para el uso en la política pública en toda la región".[5]

En México, los indicadores de transversalidad de género son presentados por el INEGI, un órgano autónomo que reúne y procesa datos demográficos, sociales, económicos y ambientales. Desde 1998, estos indicadores se encuentran en la publicación anual del

INEGI, "Mujeres y hombres en México". Los indicadores de la igualdad de género están también a disposición del público en la base de datos en línea de INMUJERES, "Sistema de Indicadores de Género".[6] Los datos desagregados por sexo preparados por el INEGI están disponibles para algunos temas demográficos básicos: fecundidad y mortalidad, salud (incluyendo salud materno-infantil), drogadicción, educación, familias, empleo, trabajo no remunerado y uso del tiempo, seguridad social, violencia, acceso a la toma de decisiones y la pobreza.

Con base en sus compromisos internacionales —particularmente CEDAW 2010—, México ha instalado un Comité Técnico Especializado Permanente de Información con Perspectiva de Género como parte de su Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. El comité es el primer mecanismo participativo y consultivo en América Latina que se ocupa de la preparación y uso de estadísticas de género.[7] Está presidido por INMUJERES. Además del INEGI, sus miembros incluyen representantes de las Secretarías de Salud, Desarrollo Social, Educación, Trabajo, Administración Pública, Seguridad Pública y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Además de las estadísticas desagregadas por sexo preparadas por el INEGI, las secretarías competentes también deben reunir esos datos en sus sectores. Sin embargo, como lo informa INMUJERES, una de las principales barreras de la transversalidad de género eficaz es precisamente la limitada capacidad de las instituciones públicas para entender la importancia y el uso de las herramientas, tales como los datos desagregados por sexo. Como consecuencia, la recopilación que las secretarías competentes hacen de los datos desagregados por sexo sigue siendo desigual. Es más, parecen usar las pruebas desagregadas por sexo presentadas por el INEGI de modo *ad hoc* para informar las políticas de transversalidad.

La experiencia de los países de la OCDE (recuadro 6.9) destaca el importante papel que las unidades de género en las secretarías competentes tienen al ayudarles a reunir y usar los datos desagregados por sexo para la formulación de políticas. La Secretaría de Educación Pública (SEP) es un buen ejemplo (recuadro 6.10). Su Departamento de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas y la unidad de género dentro de la SEP han trabajado juntos para apoyarla en la recopilación sistemática y usar los datos desagregados por sexo:

- presentados por el sistema de educación nacional,
- estadísticas generadas por órganos autónomos,
- encuestas específicas y evaluaciones de habilidades y desempeño,
- y documentos de investigación e informes.

A nivel subnacional, solo alrededor de la mitad de los programas y presupuestos de política de los estados están apuntalados por datos desagregados por sexo. De los 32, 18 requieren que sus instituciones y órganos desagreguen los datos por sexo. Es importante alentar y empoderar a los órganos estatales para que recopilen y utilicen datos desglosados por sexo. Del mismo modo, los registros administrativos deberán clasificar sus datos por género cuando sea posible. Dando un paso más, también sería conveniente que los sistemas informáticos (SI) recabaran datos desagregados por sexo que pudieran ser consultados por funcionarias y funcionarios públicos y el público en general.

Recuadro 6.9. **Formulación informada de políticas de género en Canadá**

Cuando se trata de la formulación informada de políticas de género, un ejemplo de buenas prácticas es Canadá. Según *Status of Women Canada*, un análisis eficaz basado en género deberá tomar en cuenta diversos factores como parte del proceso de desarrollo de políticas. Incluyen:

- la revisión de las fuentes de datos (por ejemplo, documentos de investigación, estadísticas desagregadas por sexo e información relacionada);
- la consideración de perspectivas de diferentes actores, incluyendo a los grupos afectados;
- el análisis de temas de género clave a través de la revisión de datos y estadísticas, incluyendo el aporte de las partes interesadas;
- proponer estrategias de mitigación de riesgos para abordar las posibles desigualdades en los resultados de la iniciativa.

Fuente: Office of the Auditor General of Canada (2015).

Recuadro 6.10. **Transversalidad de género en las estadísticas de educación en México**

El Departamento de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas de la Secretaría de Educación Pública y la unidad de género se unieron para ayudar a incorporar la transversalidad de género a las políticas educativas al promover y fomentar el uso de datos desagregadas por género en todo el sector educativo. En 2015, el departamento y la unidad de género diseñaron una herramienta guía para fortalecer la capacidad de los sectores educativos civiles para que integren consideraciones de género en el diseño, recopilación, procesamiento y análisis de las estadísticas y la divulgación y publicación de los resultados. La herramienta guía también busca auxiliar a usuarios, evaluadores y analistas de datos de educación a incorporar la perspectiva de género en el diseño de las políticas educativas y garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Fuente: SEP (2015).

Notas

1. Naciones Unidas define la transversalidad de género como "el proceso de evaluar las repercusiones para mujeres y hombres de toda acción planeada, incluidos legislación, reglamento, políticas o programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para hacer de las inquietudes y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral del diseño, implementación, vigilancia y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de modo que mujeres y hombres se beneficien por igual y que la desigualdad no se perpetúe. El objetivo último es lograr la igualdad de género", http://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf.
2. El Plan Nacional de Desarrollo presenta prioridades amplias, como lineamientos para las diversas dependencias del gobierno federal y los estatales. A su vez, estas dependencias gubernamentales crean programas específicos orientados a lograr los objetivos de política generales.
3. El artículo 17 de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres subraya la necesidad de garantizar que la planeación del presupuesto incorpore la perspectiva de género, apoye el enfoque transversal y contenga disposiciones para el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres.
4. La OCDE ha definido los presupuestos de rendimiento como los presupuestos que vinculan los fondos asignados con los resultados medibles.
5. www.cepal.org/publicaciones/xml/5/44745/LCL3378i.pdf.
6. http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php.
7. www.cepal.org/deype/publicaciones/xml/0/42520/LCL3284i.pdf.

Bibliografía

Bremer, J. (2009), "Introducing Gender Analysis into Regulatory Frameworks", Position paper prepared for the first meeting of the Gender Focus Group of the MENA-OECD Governance Programme on Addressing Gender in Public Management, American University in Cairo, www.oecd.org/dataoecd/54/50/43088074.pdf.

CEAMEG-Research Center for Women's Advancement and Gender Equality in Mexico (2016), "Análisis del cuarto informe trimestral 2015 e identificación de los programas presupuestarios con gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género (GEMIG) incluidos en el anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2015 y su avance presupuestal".

CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) (2011), "Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Combined Seventh and Eighth Periodic Report of States parties", México.

CEDAW (2006), "Declarations, Reservations, Objections and Notifications of Withdrawal of Reservations Relating to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women", CEDAW/SP/2006/2, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/309/97/PDF/N0630997.pdf?OpenElement.

CEDAW (2005), "Report on Mexico Produced by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women under Article 8 of the Optional Protocol to the Convention, and reply from the Government of Mexico", CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-E.pdf.

City of Vienna (2011), *Handbook on Gender Mainstreaming: Gender Mainstreaming Made Easy – Practical Advice for More Gender Equality in Vienna City Administration*, https://www.wien.gv.at/english/administration/gendermainstreaming/principles/manual.html.

Cohen, S. *et al.* (2013), "Being Strategic and Achieving Results in an Evolving Development Context", Meeting Report from UN Women Expert Group Meeting on Gender Mainstreaming Approaches in Development Programming, Santo Domingo, Dominican Republic, www.unwomen.org/~/media/Headquarters/Attachments/Sections/How%20We%20Work/UNSystemCoordination/FINAL%20EGM%20REPORT%201%20NOV%20version%20pdf.pdf.

Council of the European Union (2013), "The Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Women and Gender Equality– Council Conclusions", 17605/13, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17605-2013-INIT/en/pdf.

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2014), "Report on the Twelfth Session of the Regional Conference of Women in Latin America and the Caribbean", Santo Domingo, República Dominicana, www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/1/52451/2014-141_CRM.12-Report.pdf.

EIGE (European Institute for Gender Equality) (2014), "Gender Mainstreaming Fact Sheet", http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/05%20Fact%20sheet%20-%20gender%20mainstreaming%20in%20Sweden.pdf.

European Commission (n.d.), *A Guide to Gender Impact Assessment*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Belgium, http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en.

European Commission (2010), *Strategy for Equality between Women and Men 2010-2015*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

Gobierno de la República, México (2014a), "Guía para la incorporación de la perspectiva de género", www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/82106/sredgserig07.pdf.

Gobierno de la República, México (2013a), "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", http://pnd.gob.mx/.

Gobierno de la República, México (2013b), "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad)", http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101222.pdf.

Gobierno de la República, México (2013c), "Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301827&fecha=10/06/2013.

Gobierno de la República, México (2013d), "Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", www.bancomext.com/wp-content/uploads/2014/07/guia_tecnica_pnd_2013-2018.pdf.

Gobierno de la República, México (2007), "Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 2007", Secretaría de Relaciones Exteriores.

Gobierno de la República, México (2006a), "Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres", Secretaría de Relaciones Exteriores, www.congresoson.gob.mx/docs_biblio/docBiblio_192.pdf.

Gobierno de la República, México (2006b), "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", http://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/LFPRH.pdf.

Gobierno de la República, México (1995), "Ley Federal de Procedimiento Administrativo" (Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf.

Gobierno de la República, México (1983), "Ley de Planeación", http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf.

Government of Spain (2014b), "Equal Opportunities Strategic Plan 2014-2016", http://www.inmujer.gob.es/actualidad/PEIO/docs/PEIO2014-2016Ingles.pdf.

Government of Sweden (2016), "Facts about Sweden: Gender Equality", https://sweden.se/society/gender-equality-in-sweden/.

Government of Sweden (2007), *Gender Mainstreaming Manual: A Book of Practical Methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee*, http://www.government.se/contentassets/3d89b0f447ec43a4b3179c4a22c370e8/gender-mainstreaming-manual-sou-200715.

INEGI (2015), *Mujeres y hombres en México 2015*, http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/mujeresyhombres.aspx?tema=P.

INMUJERES (2016), "Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres Mujeres y Hombres Anexo 13: Proceso de Integración del informe de avances".

INMUJERES (2014), "Para la igualdad hay que eliminar las brechas socioculturales y económicas", http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/12790/comunicado25.pdf

INMUJERES (2005), "Guía metodológica para la inclusión de la perspectiva de género en los presupuestos públicos", http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100819.pdf.

OECD (2016a), *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en.

OECD (2016b), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en.

OECD (2016c), OECD Survey of Gender Budgeting Practices in OECD Countries.

OECD (2016d), "Gender Budgeting in OECD Countries: Results of the 2016 OECD Survey of Gender Budgeting Practices", *37th Annual meeting of OECD Senior Budget Officials*, Estocolmo.

OECD (2016d), "Gender Budgeting in OECD Countries: Results of the 2016 OECD Survey of Gender Budgeting Practices", *37th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*, Estocolmo.

OECD (2015a), "Mexico", en *Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-32-en.

OECD (2015d), *OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264227293-en.

OECD (2015e), *OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264245174-en.

OECD (2014a), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en.

OECD (2014b), *Regulatory Policy in Mexico: Towards a Whole-of-Government Perspective to Regulatory Improvement*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203389-en.

OECD (2013), "Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment, and Entrepreneurship", Presented at the meeting of the OECD Council at Ministerial Level 2013 and adopted on 29 May 2013, http://www.oecd.org/mcm/.

OECD (2012), "Strengthening the Evidence Base on Public Governance and Supporting Policy Makers with Comparative Evidence: The Way Forward", Issues for Discussion, OECD, París.

OECD (2011), "Gender Analysis and Regulatory Impact Analysis", unpublished paper prepared by Gregory Bounds and Lisa Horsburgh for the Regulatory Policy Committee (RPC), OECD, París.

OECD (2009), *OECD Journal on Budgeting Vol. 9, Suppl. 1: OECD Review of Budgeting in Mexico*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/budget-v9-sup1-en.

Office of the Auditor General of Canada (2015), "Implementing Gender Based Analysis", 2015 Fall Reports, http://www.oagbvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201602_01_e_41058.html#hd3c.

Organisation of American States (2016), "Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement between the European Community and its Member States, of one part, and the United Mexican States of the Other Part", Foreign Trade Information System, http://www.sice.oas.org/Trade/mex_eu/english/Text_e.asp.

SEFIN (Secretaría de Finanzas, CDMX) (2016), "Informes Trimestrales de Equidad de Género", http://www.finanzas.df.gob.mx/ppeg/menuRendicionCtas.php.

SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2013), "Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT)", www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/Documents/PROMARNAT%202013-2018.pdf.

SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015), *La incorporación de la perspectiva de género en la estadística educativa*, www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61235/La_Incorporacion_de_la_perspectiva_de_genero_en_la_estadistica_educativa.pdf.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2015), "Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública (Primer trimestre 2015).

UN-ECLAC (2013), *Report of the 12th session of the Regional Conference on Women in Latin America and the Caribbean*, http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/1/52451/2014-141_CRM.12-Report.pdf.

United Nations (2002), *An Overview of Gender Mainstreaming*, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, United Nations, Nueva York.

World Data Bank (2014), "World Bank Development Indicators: Rate of Female Labour Force Participation", www.databank.worldbank.org.

Capítulo 7

La igualdad de género generalizada: implementación inteligente a largo plazo

El compromiso de México con la igualdad de género solo puede cumplirse cabalmente si se apuntala con sólidas estructuras y mecanismos de gobernanza. México ha hecho progresos en la creación de un marco institucional para alcanzar la igualdad de género. Consta de un Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, una política nacional y mecanismos de vigilancia para hacer responsable al gobierno por el logro de resultados. No obstante, los crecientes esfuerzos de México por obtener la igualdad de género solo tiene resultados parciales. Persisten las desigualdades entre mujeres y hombres en la sociedad, especialmente en los niveles estatales. La brecha de género apunta a algunos eslabones débiles o rotos en la cadena del ejercicio de la igualdad de género. Este capítulo evalúa el marco institucional general —los mandatos de las instituciones, la asignación de recursos, la capacidad institucional y los mecanismos de rendición de cuentas— para impulsar la igualdad de género en México.

7.1. Introducción

México inició una ambiciosa agenda de género: favorecer una cultura de igualdad entre mujeres y hombres, lograrlo sustantivamente y construir una sociedad libre de discriminación. Las instituciones y mecanismos establecidos en el marco de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006 son los engranes de la maquinaria de género en el país. No obstante, como se vio en los capítulos previos, todavía hay brechas de género, a saber: en el empleo, en el trabajo no remunerado, violencia y acceso a puestos de toma de decisión. Una pieza fundamental del rompecabezas es establecer un sistema que pueda ejecutar en todo el ciclo de políticas públicas los compromisos de México con la igualdad de género. Además de integrar la perspectiva de género en todo el ciclo de las políticas públicas (capítulo 6), la capacidad de México para superar las brechas de género depende de la calidad del marco institucional para diseñar, y más importante aún, para implementar políticas sensibles al género. Este capítulo busca complementar el capítulo 6 sobre transversalidad de la perspectiva de género y señalar elementos clave de la buena gobernanza para la igualdad de género. Los elementos son:

- un sistema del marco institucional que deriva de leyes y reglamentos,
- la coordinación eficaz en todos los niveles de gobierno,
- la medición robusta del desempeño,
- la sólida supervisión de la reforma de la igualdad de género.

Principales hallazgos

- El ejercicio de la igualdad de género es una tarea compleja, transversal, multidimensional. Requiere de la participación y aceptación de todos los actores gubernamentales. En México, el gobierno central —que abarca todas las secretarías, subsecretarías, dependencias públicas, entidades paraestatales y personas en el servicio público— está obligado por ley a hacer de la perspectiva de género un eje transversal para todos los sectores de actividad.
- El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) —cuyo cometido es apoyar y coordinar la administración federal para promover la igualdad de género— actúa como catalizador en el sector público al apoyar al gobierno central y a las dependencias y entidades de la APF en el cumplimiento de políticas de género inclusivas. La presidenta de INMUJERES es convocada a reuniones de gabinete en el tema, ya que no tiene el mismo rango dentro del gabinete que la Secretaría de Hacienda o de la Función Pública.
- En el marco del Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), en casi todas las secretarías de la Administración Pública Federal (APF) se crearon unidades de género. Si bien los altos directivos encabezan muchas de estas unidades tienen rango de dirección general, a algunas no se les asignan presupuestos suficientes para trabajar en los planes. Los departamentos gubernamentales tampoco les asignan los mismos mandatos, facultades o funciones. Sin embargo, México intensifica los esfuerzos por unificar las funciones de las unidades de género como unidades de asesoría que apoyan a las dependencias y entidades de la APF a transversalizar la perspectiva de género en su actividad.
- Las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) son institutos estatales de las mujeres que coordinan e impulsan la política de igualdad de género. Sin embargo, no existe homogeneidad, los estados no tienen un enfoque armonizado

en el estatus legal de las IMEF. Aun cuando las IMEF no tienen lazos formales con INMUJERES, les brindan apoyo estratégico y financiero a través de acuerdos bilaterales. Pero muchas IMEF no tienen presupuesto suficiente ni la capacidad de llevar a cabo sus programas o prestar servicios. No obstante, una plataforma en línea recién lanzada les ayuda a detectar qué tan bien consiguen transversalizar la perspectiva de género en una comparación entre ellas.

- El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres es una importante herramienta de gobernanza para garantizar el enfoque de igualdad de género en México. Por ley, el mandato del sistema es tomar medidas, mutuamente convenidas con las dependencias y entidades de la APF, para promover y lograr la igualdad de género. Sin embargo, no hay un procedimiento estándar para designar representantes y cada dependencia y entidad está en libertad de elegir a quien quiera para asistir a las reuniones del sistema de igualdad, cualquiera que sea su puesto.
- La ausencia de análisis con perspectiva de género en las evaluaciones de las políticas sectoriales, aunada al gran número de actores que intervienen, complica los esfuerzos de medir el impacto que las políticas tienen en mujeres y hombres. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de Hacienda (SHCP) comparten la responsabilidad de evaluar los programas relacionados con el sector, informando sus conclusiones sobre la igualdad de género a INMUJERES. Sin embargo, INMUJERES, no tiene atribuciones para evaluar ni para aplicar sanciones en caso de incumplimiento. En cambio, está encargado de recopilar información de las dependencias y entidades de la APF sobre los avances en igualdad de género y de preparar informes de logros en la implementación del Proigualdad para efectos de transparencia. Tampoco es un requisito incluir indicadores con perspectiva de género en los documentos de planeación sectorial. En otras palabras, no hay ninguna institución con el mandato de vigilar que todas las políticas tomen debidamente en cuenta la igualdad de género.
- México aumenta sus esfuerzos para incorporar sistemáticamente el enfoque de género en la evaluación de las políticas. Por consiguiente, INMUJERES apoya y asesora a la SHCP para implementar el artículo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2016. Este artículo encomienda a INMUJERES la tarea de apoyar a la SHCP en la redacción de criterios con los cuales comparar y evaluar hasta qué grado las políticas sectoriales han incorporado la perspectiva de género. Además, conforme a un acuerdo reciente entre INMUJERES y la Secretaría de la Función Pública (SFP), esta última da seguimiento a los esfuerzos de la APF de implementar las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo, las cuales incluyen al Proigualdad.
- El Congreso y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos supervisan la implementación de las políticas de igualdad de género. Ambas Cámaras del Congreso han formado comisiones de igualdad de género para promover la reforma en temas como violencia, salud y participación política, que requieren especialmente una perspectiva de género. El *ombudsperson* nacional también brinda cierta supervisión. Su función consiste sobre todo en:
  - solicitar información sobre los programas y acciones relativos a la igualdad y en todos los órdenes de gobierno,
  - vigilar los avances en el logro de los objetivos establecidos en el Proigualdad,
  - emitir recomendaciones no vinculantes.

Recuadro 7.1. **Recomendaciones clave de políticas**

- Reforzar el papel de la administración central (es decir, el gobierno central, la SFP, la SHCP y otras dependencias relacionadas) para que verifique que todas las propuestas y presupuestos de programas y políticas sectoriales vayan acompañados de una evaluación de su posible impacto en mujeres y hombres de diversos orígenes (es decir, evaluaciones de impacto con perspectiva de género). INMUJERES puede tener un papel clave en el apoyo a la administración central para dar respaldo técnico y asesoría en asuntos de igualdad de género.
- Incrementar la influencia de INMUJERES en el proceso de potenciar la igualdad de género y la transversalidad de la perspectiva de género en la APF mediante instrucciones ejecutivas. A mediano plazo, pensar en aumentar la participación de INMUJERES en las reuniones del gabinete legal (en lugar del gabinete ampliado).
- Aumentar recursos y competencias de INMUJERES —con base en objetivos y planes claros— encaminados a la coordinación y el seguimiento eficaz de los acuerdos del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) con dependencias y entidades, y al mismo tiempo reforzar la coordinación y cooperación en materia de igualdad de género entre instituciones federales y estatales. Incrementar el número y los recursos de las direcciones generales de INMUJERES puede resultar eficaz.
- Definir y estandarizar las funciones para que las unidades de género puedan actuar y plantear la ampliación de las funciones de estas unidades para convertirlas en asesor estratégico que apoye a sus dependencias y entidades en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas y programas sectoriales a través de la aplicación de análisis de la perspectiva de género, teniendo en cuenta los datos desagregados por sexo (capítulo 6). Al mismo tiempo, fortalecer con mayores medios y obligar a todas las secretarías, subsecretarías y personas en la función pública a que apliquen una perspectiva de género en su trabajo normativo diario. Incrementar la capacidad y ampliar el alcance de las IMEF cuya tarea sea coordinar, guiar y vigilar la implementación de actividades y medidas para la igualdad de género.
- Desarrollar e implementar una amplia capacitación para las unidades de género en toda la APF para que puedan dar asesoría transversal a lugares de políticas y de evaluación de las dependencias y entidades. Las personas en la función pública también deberán recibir capacitación para identificar y abordar aspectos en materia de género del área de su dependencia, entorno laboral y formulación de políticas. Desarrollar capacitación en línea y hacerla obligatoria para el personal sería un primer paso importante en este aspecto.
- Ampliar el objetivo del gobierno de crear unidades de género en los órganos centrales de todas las instituciones públicas y paraestatales federales para asegurarse de que todas las acciones de gobierno estén orientadas a obtener resultados inclusivos con perspectiva de género.
- Incrementar la capacidad y ampliar las atribuciones de las IMEF, encargadas de coordinar, guiar y vigilar la implementación de las actividades de igualdad de género en los estados. Una mayor capacidad y con mayores atribuciones ayudarían a las IMEF a armonizar sus esfuerzos por reducir la brecha de implementación de las iniciativas de igualdad de género en todos los órdenes de gobierno.

Recuadro 7.1. **Recomendaciones de políticas clave** (*cont.*)

- Adoptar un enfoque homogéneo —con papeles y responsabilidades asignados con claridad— para el monitoreo eficaz de la implementación de la transversalidad de la perspectiva de género a través de la APF (consultar recomendaciones en el capítulo 6). Fortalecer la capacidad y la experiencia de género de la SHCP y CONEVAL al aportar una perspectiva de género a la evaluación de políticas y programas. Consolidar la capacidad de INMUJERES para apoyar e influir eficazmente en el gobierno central al vigilar los resultados de todas las políticas en cuanto a la igualdad de género.

7.2. Marco institucional para la igualdad de género en México

México ha logrado importantes avances en el desarrollo de un marco institucional para traducir sus compromisos de igualdad de género en resultados concretos. El Artículo 1° de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2006 (en lo sucesivo "Ley de Igualdad") se refiere a que la ley, como orden público, y sus disposiciones son "para beneficio público". Propone lineamientos referentes a mecanismos institucionales para trazar el curso del país "hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado promoviendo el empoderamiento de las mujeres".[1] La Ley de Igualdad mandata tres instrumentos normativos nacionales: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres,[2] el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la Observancia en materia de Igualdad (Artículo 18). El Título II (cap. 1°), sobre Autoridades e Instituciones, asigna responsabilidades y detalla la coordinación interinstitucional con el mecanismo nacional de igualdad de género en México.

El Ejecutivo federal está a cargo de implementar el Sistema Nacional y el Programa Nacional (Artículo 20). INMUJERES tiene como tarea coordinar el sistema y redactar los lineamientos para las políticas públicas de igualdad (Artículo 21). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene el encargo de monitorear y evaluar la Política Nacional de Igualdad de Género (Artículo 22). Supervisa la vigilancia y evaluación de las acciones de igualdad de género emprendidas por la APF.[3] La Ley de Igualdad dedica capítulos específicos a las funciones previstas de los tres órdenes de gobierno, exponiendo las responsabilidades del gobierno federal (Artículos 12-13), los estados y el Distrito Federal (Artículos 14-15), y los municipios en el Artículo 16.

La Ley de Igualdad presenta un esquema para crear un marco para la igualdad de género (a través de los órdenes de gobierno y las dependencias y entidades de la APF). Sin embargo, su éxito depende de:

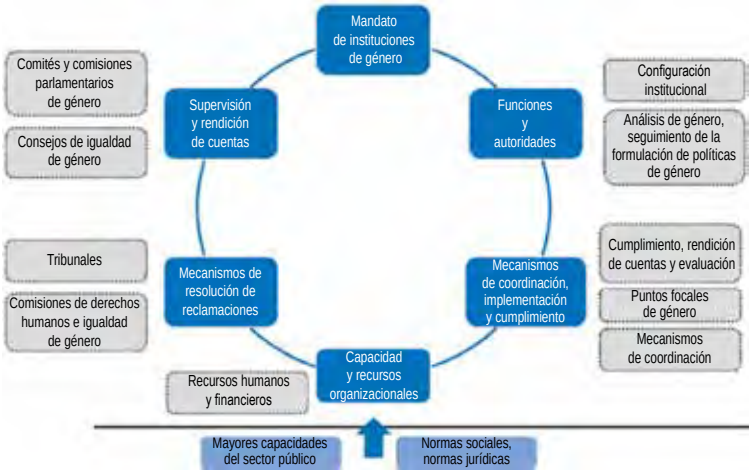
- la claridad con la que las organizaciones gubernamentales asignan funciones y responsabilidades;
- capacidades sólidas para diseñar, planear, implementar, vigilar y evaluar las estrategias y reformas de igualdad de género, respaldadas por suficientes mecanismos de control, recursos y mecanismos de rendición de cuentas.

De hecho, las estructuras de gobernanza establecidas en México, su capacidad y los recursos que se les asignen ayudarán o frenarán el cumplimiento de su compromiso para reducir las brechas de género. Si las estructuras y mecanismos no están bien diseñados,

los esfuerzos se pueden quedar cortos respecto a los resultados previstos. Pasar de la implementación de políticas basadas en procesos a la gestión del desempeño orientado a resultados es un indicador clave del progreso. Un mayor énfasis en los resultados podría ayudar a México a aumentar la eficiencia de sus mecanismos de ejercicio de la igualdad de género para conseguir resultados inclusivos, contundentes.

Hacer que las políticas sean más sensibles al género es posible solo cuando la responsabilidad es compartida e intervienen todas las instituciones y dependencias públicas de los diferentes órdenes de gobierno (recuadro 7.2 y gráfica 7.1). El que el gobierno comparta y participe es importante para modificar la práctica estándar y puede provocar un efecto en cascada sobre las políticas de igualdad de género. Sin embargo, se requiere planeación sistemática, coordinación y recursos. Cuantos más actores intervengan, más complicado resulta asegurarse de la continuidad de los objetivos y el cumplimiento. Por lo tanto, para atenuar los retos de ese enfoque tan amplio, la Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública (2016a) requiere "afianzar las capacidades y recursos de las instituciones de igualdad de género para facilitar la respuesta congruente en los órdenes adecuados del gobierno".

Gráfica 7.1. **Elementos clave de las Instituciones para la igualdad de género eficaces**



Fuente: OCDE (2014).

El artículo 29 de la Ley de Igualdad demuestra la intención de México de aplicar horizontalmente las políticas, medidas y mecanismos de igualdad de género en todas las dependencias y entidades de la APF y en los tres órdenes de gobierno. Al INMUJERES le asignaron la tarea de elaborar el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres que tome en cuenta las necesidades de los estados, el Distrito Federal, los municipios y las particularidades de la desigualdad en cada región. El programa ha sido incorporado al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales y especiales a los que hace referencia la Ley de Planeación (más detalles en el capítulo 6).[4] INMUJERES actúa como la institución central para coordinar las acciones de género a nivel federal, estatal y municipal. El gobierno federal tiene la responsabilidad de diseñar

e implementar la Política Nacional en materia de igualdad. En principio, cualquier programa presentado por los estados y el Distrito Federal deberá alinearse a los criterios e instrumentos de la política nacional y cumplir los objetivos, estrategias y líneas de acción regidos por una visión de mediano y largo plazo.

Las unidades de género fueron creadas en la APF para apoyar a sus dependencias y entidades en la búsqueda de incorporar la perspectiva de género a sus áreas de trabajo y promover el avance de las mujeres en el sector público en el ámbito del gobierno federal. En el nivel estatal, los estados y el Distrito Federal son responsables de redactar y conducir las políticas locales sobre igualdad de género, al crear y fortalecer los mecanismos institucionales que promueven y ejecutan esas políticas, y coordinarse con la APF para implementar la Ley de Igualdad 2006. En lo que corresponde a los municipios (Artículo 16):

- implementan políticas de igualdad de género que concuerden con las políticas nacionales y estatales;
- contribuyen a la consolidación de los programas;
- presentan al Poder Ejecutivo de su estado propuestas del presupuesto que requieren para ejecutar sus programas;
- formular e implementar campañas de sensibilización y programas de desarrollo;
- promueven la participación social, política ciudadana de las mujeres en las áreas rurales y urbanas.

Recuadro 7.2. **Enfoque de la OCDE para todo el gobierno para el cumplimiento de las políticas de igualdad de género inclusivas**

Basándose en las evidencias de lo que funciona, la Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública avala un enfoque del gobierno en su conjunto para la igualdad de género como la forma más eficaz de lograr sociedades con igualdad de género para el crecimiento inclusivo. Los mecanismos para la igualdad de género pueden incluir a las instituciones en los diferentes poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como órganos independientes de rendición de cuentas y asesoría. Un enfoque del gobierno en su conjunto implica:

- **Mecanismos de género centrales** con mandatos y autoridad claramente definidos. Para que lleven a cabo sus mandatos, requerirán presupuestos, recursos y personal suficiente que sea competente en el análisis de políticas, apoyo, comunicación y monitoreo. Instituciones con recursos y personal adecuados facilitarían una respuesta congruente del gobierno en su conjunto, brindarían asesoría y orientación al gobierno central y a las dependencias y entidades de la APF, vigilarían la situación de la igualdad de género y ayudarían a formular e implementar políticas en todo el gobierno. Las **instituciones del gobierno central**, como la Oficina del Gabinete y la Secretaría de Hacienda, también tienen un papel clave al verificar y garantizar que las dependencias y entidades emprendan evaluaciones del impacto con perspectiva de género al diseñar sus políticas, iniciativas y presupuestos.
- **Dependencias y entidades de la APF con suficiente capacidad y recursos** para diseñar e implementar las iniciativas de género pertinentes y analizar el impacto con perspectiva de género sobre sus políticas e iniciativas de transversalidad. Designar enlaces de género en todos los órdenes de gobierno ayudaría a cumplir los

Recuadro 7.2. **Enfoque de la OCDE del gobierno en su conjunto para el cumplimiento de las políticas inclusivas de género** (*cont.*)

objetivos nacionales de igualdad de género. "Los enlaces de género" serían miembros permanentes del personal encargado de administrar leyes o reglamentos relacionados con la igualdad de género, recopilar datos, crear planes sectoriales, capacitar y desarrollar políticas de RH con perspectiva de género.

- **Coordinación sólida** para garantizar la coherencia de la política en las dependencias y entidades de la APF y en todos los órdenes de gobierno. Los mecanismos de coordinación deberán prever *a)* que los órganos de gobierno trabajen con las partes interesadas no gubernamentales y la ciudadanía; y *b)* órganos que generen y recopilen datos con miras a desarrollar y mejorar indicadores del impacto con perspectiva de género.
- **Evaluación, rendición de cuentas y supervisión** para impulsar el cumplimiento de políticas de igualdad de género, señalar deficiencias y reparar las desigualdades restantes. Para ser eficaces, los objetivos de igualdad de género deben estar vinculados a resultados concretos de política e incluir la evaluación del desempeño de la acción del gobierno. Las evaluaciones ayudan a los gobiernos a modificar su ruta de acción si hace falta, y a los interesados independientes y no gubernamentales a pedir cuentas al gobierno. Los mecanismos de monitoreo independientes, como las comisiones de igualdad de género o de derechos humanos, ofrecen canales de reparación en caso de discriminación de género y supervisan la implementación de los compromisos del gobierno con la igualdad de género. Las legislaturas y las comisiones legislativas también pueden vigilar las entidades gubernamentales y contribuir a la duración y sustentabilidad de la reforma de igualdad de género durante periodos de cambio en el entorno político.

Fuente: OCDE (2014).

Los esfuerzos de México para construir un marco institucional para el avance de la igualdad de género están en consonancia con su compromiso internacional según los términos de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), particularmente la Recomendación General núm. 6 sobre el Mecanismo nacional efectivo y publicidad. Enfatiza la necesidad de establecer o fortalecer los mecanismos, instituciones y procedimientos nacionales al nivel más alto de gobierno con suficientes recursos, compromiso y autoridad para:

- asesorar sobre el impacto de las políticas gubernamentales,
- monitorear integralmente la situación de las mujeres,
- ayudar a formular nuevas políticas e implementar eficazmente estrategias y medidas para eliminar la discriminación.

En 2013, en la Conferencia Regional sobre la Mujer de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México se comprometió, junto con sus pares regionales a:

Fortalecer las instituciones que impulsan las políticas públicas para la igualdad de género, como los mecanismos para el adelanto de las mujeres, con medidas legislativas, presupuestos garantizados intransferibles e irreductibles y el establecimiento al más alto nivel de gobierno para la toma de decisiones, reforzando su rectoría en materia de

políticas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres con recursos humanos y financieros suficientes que les permitan incidir en forma transversal en las políticas públicas y en la estructura del Estado para la construcción y puesta en funcionamiento de estrategias *de jure* y *de facto* dirigidas a la autonomía de las mujeres y la igualdad de género.[5]

La función del gobierno federal en el cumplimiento de la igualdad de género

El gobierno federal (GF)[6] es un grupo de órganos que dirigen el trabajo prioritario de los gobiernos, del diseño a la ejecución eficaz (OCDE, 2015). Ejecutar la igualdad de género es una tarea compleja, transversal, multidimensional. Requiere la participación y aceptación de todos los actores gubernamentales. En ese aspecto, el GF tiene un papel crucial organizador y directivo al aportar liderazgo y garantizar que las dependencias y entidades de la APF incluyan los impactos en materia de género en el diseño de sus políticas, iniciativas y presupuestos.

En México, las dependencias del gobierno federal (por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP]) tienen un papel importante al orientar la política hacia el cumplimiento de los tres ejes transversales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:

- democratizar la productividad,
- gobierno moderno cercano al pueblo,
- incorporar la perspectiva de género en la acción del gobierno.

Para ayudar a incorporar los tres ejes a los programas sectoriales, la SHCP redactó la "Guía Técnica para la Elaboración de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", que contiene disposiciones y recomendaciones que todas las entidades de la APF deben tomar en cuenta al estructurar los programas. La SHCP ejerce su función directiva, junto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), al examinar los planes de evaluación anuales presentados por las dependencias y entidades de la APF para asegurarse de que plantean con claridad —mediante indicadores— cómo contribuyen los planes sectoriales desarrollados dentro del marco del Plan Nacional al objetivo transversal de la igualdad de género. Con la mirada en el futuro, INMUJERES está trabajando con la SHCP para consolidar su función de asesoría al vigilar y evaluar los programas sectoriales desde una perspectiva de género (sección 7.4).

La experiencia de los países de la OCDE revela que las unidades de género dentro del GF también son una vía en todo el sistema para implementar prioridades transversales, como la igualdad de género (OCDE, 2015). En este enfoque, si bien la responsabilidad de cumplir con la igualdad de género les corresponde a las dependencias y entidades de la APF, las pequeñas unidades dentro del GF pueden ser eficaces en:

- aclarar qué se espera que hagan las dependencias y entidades de la APF para promover la igualdad de género;
- crear marcos claros y sencillos de evaluación y medición del desempeño;
- eliminar los obstáculos para la implementación;
- usar información estadística con perspectiva de género para vigilar el progreso logrado.

En ausencia de una unidad de cumplimiento especializada en la APF de México para dirigir, coordinar y vigilar la implementación de la igualdad de género, hay margen para fortalecer más los requisitos legales y la capacidad de la SHCP para vigilar a través de una perspectiva de género. Por ejemplo, en Canadá, la Secretaría del Consejo del Tesoro garantiza,

como parte de su función de estímulo, que los departamentos y dependencias incorporen consideraciones con perspectiva de género, cuando procede, al diseño de políticas, programas, iniciativas y servicios. Los impactos diferenciales en mujeres y hombres habrán de identificarse y abordarse de manera que los resultados sean equitativos para ambos géneros (recuadro 7.3).

Recuadro 7.3. **Asignación de funciones y responsabilidades en la implementación de análisis con perspectiva de género (APG) en Canadá**

Canadá tiene un compromiso de muchos años con la igualdad de género. En 1995, el gobierno se comprometió a realizar un análisis con perspectiva de género (APG) en todas las legislaciones, políticas y programas futuros. El APG es un proceso analítico utilizado para evaluar los impactos potenciales de las políticas, programas e iniciativas sobre diversos grupos. Toma en cuenta el género y otros factores de identidad, como el estatus socioeconómico, la raza, clase, origen nacional y étnico, orientación sexual, discapacidad mental y física, región, idioma y religión. Al entender las circunstancias y necesidades de diversos grupos, considera que los programas y políticas pueden adaptarse para responder a la diversidad del público canadiense. Cada departamento federal es responsable de incorporar el compromiso del gobierno con la igualdad de género en su trabajo sustantivo y atribuciones; el APG es uno de los métodos clave para tal efecto. *Status of Women Canada* encabeza la implementación del APG y aumenta la capacidad de los departamentos y dependencias federales para incorporar el APG a lo largo del proceso de toma de decisión.

El APG+ es responsabilidad de todos. Aunque *Status of Women Canada* tiene un papel de liderazgo en la implementación del APG+ en todo el gobierno, los demás departamentos y dependencias comparten el compromiso con el APG+.

Todo el personal en la función pública federal deberá incorporar el APG+ a su trabajo haciendo preguntas básicas y cuestionando las suposiciones personales sobre los diversos grupos de mujeres y hombres. Mediante el uso sistemático del APG+, el personal en la función pública federal puede mejorar su trabajo, asegurándose de que incluya diversas perspectivas.

Status of Women Canada

- facilita la transferencia de conocimientos del APG+,
- brinda asistencia técnica a los departamentos y dependencias,
- desarrolla herramientas y capacitación del APG+.

Dependencias centrales

- ejercen una función de estímulo,
- dan orientación sobre la incorporación del APG+ cuando proceda.

Departamentos y dependencias federales

- realizan el APG+,
- integran y sostienen la práctica del APG+,
- vigilan e informan de las prácticas y resultados del APG+.

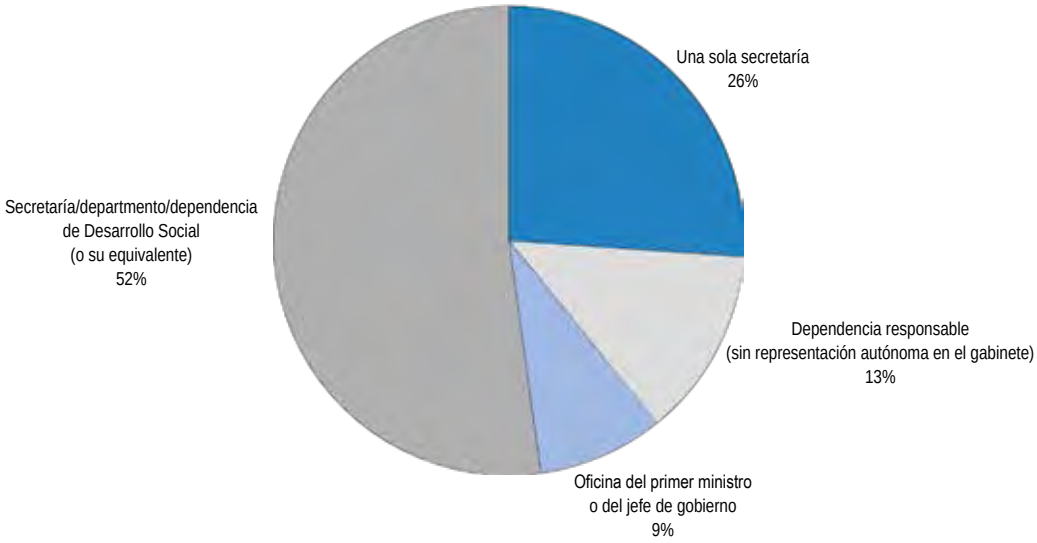
Fuente: Información proporcionada por *Status of Women Canada*.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)

Casi todos los países de la OCDE, incluido México, han establecido instituciones o dependencias públicas para promover, coordinar y apoyar la implementación de la perspectiva de género en acciones de sus gobiernos en el terreno de la igualdad de género. Actúan como catalizadores en el sector público al ayudar al GF y a las dependencias y entidades a ejercer las políticas de género inclusivas. No tienen una sola estructura identificada ni trabajan del mismo modo. En cambio, hay diferentes acuerdos para incorporar los mecanismos nacionales de igualdad de género al ámbito institucional (gráfica 7.2). Las dependencias pueden actuar como:

- instituciones centrales de igualdad de género con estatus de secretarías por derecho propio;
- una sola secretaría con múltiples carteras que combinan con la igualdad de género;
- instituciones centrales de género en la oficina del jefe de gobierno o del estado;
- consejos o comisiones de igualdad de género que funcionan como órganos autónomos de consulta con el gobierno.

Gráfica 7.2. **Instituciones centrales para la igualdad de género en países de la OCDE, 2012**



Fuente: OECD (2011), Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership.

A nivel federal, la institución central para la igualdad de género en México, INMUJERES, es similar a la última modalidad de la lista anterior. Tiene una secretaría técnica y un consejo cuyos miembros provienen del gobierno y la sociedad civil (recuadro 7.4). Funciona como órgano descentralizado con personalidad jurídica dentro de la APF, pero no está ubicado en ningún lugar del gobierno mexicano. Aunque no es parte del Gabinete Ejecutivo Legal, se considera a nivel de gabinete y como miembro del gabinete ampliado. A la presidenta de INMUJERES la convocan a las reuniones de gabinete sobre el tema, porque no goza del mismo rango en la oficina del gabinete que, por ejemplo, las secretarías de Hacienda o de la Función Pública. Si bien su estructura le da una flexibilidad significativa que le permite realizar diferentes actividades con enfoques diversos, su distancia relativa respecto

a la entidad encargada de la toma de decisiones puede restringir su base de recursos e influencia (OCDE, 2014). En efecto, la ubicación de las instituciones para la igualdad de género en las oficinas de gobierno y la autoridad que les asignaron son indicativos de su estatus y de cuán importantes se consideran sus mandatos y su trabajo.

De conformidad con la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (Artículo 4º), el objetivo general de INMUJERES es fomentar un entorno propicio para la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, la participación equitativa de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social. INMUJERES tendrá que trabajar para ese fin de tres maneras:

1. mediante apoyo y asesoría a la APF en la incorporación de la perspectiva de género a las políticas y programas;
2. mediante apoyo a los gobiernos estatales y municipales en respaldo a la igualdad de género (respetando el principio de federalismo);
3. en colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial en el ámbito federal y estatal para garantizar un enfoque holístico de la igualdad de género.

Es importante subrayar que INMUJERES no funciona como autoridad reguladora. Más bien tiene un papel normativo y consultivo, así como muchas otras funciones. Aporta normas y lineamientos para ayudar a las dependencias y entidades de la APF a adoptar la perspectiva de género e implementar la política nacional de igualdad de género, el Proigualdad. Incorporar la perspectiva de género como objetivo de política transversal, su implementación es responsabilidad de todas las dependencias y entidades de la APF y, cuando corresponda, de los niveles estatales y locales del gobierno.

A nivel federal, el Artículo 7º de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres asigna al INMUJERES la tarea de apoyar a la APF en la incorporación de la perspectiva de género a los programas de política sectoriales a través de capacitación, asesoría, etc. INMUJERES ejerce sus atribuciones de apoyo redactando lineamientos y llegando a acuerdos bilaterales de colaboración con dependencias y entidades de toda la APF. En términos del Decreto de Egresos de la entidad federativa para el año fiscal 2016 (Artículo 24), también vigila formalmente el presupuesto del gobierno para la igualdad de género —junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— e informa a la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados (capítulo 6). Las obligaciones de INMUJERES incluyen también dar seguimiento al progreso de cómo las secretarías competentes han implementado el Proigualdad, recibiendo y consolidando la información que proporcionen sobre los avances conseguidos.

Por último, de acuerdo con el Artículo 29 de la Ley del Instituto de las Mujeres, INMUJERES tiene como tarea garantizar que las iniciativas de igualdad de género tomadas por las autoridades municipales estén coordinadas en todo momento. INMUJERES, órgano federal, no tiene un vínculo formal de autoridad sobre los estados y municipios (recuadro 7.4). Sin embargo, sigue dando apoyo mediante de acuerdos de cooperación bilaterales y diversos programas (véase más adelante, “Mecanismos institucionales a nivel estatal”).

Recuadro 7.4. **Estructura del Instituto Mexicano de las Mujeres**

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se compone de:

- la Junta de Gobierno, que incluye a el o la titular de la Presidencia del Instituto Nacional de las Mujeres, los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF);
  - ocho integrantes del Consejo Consultivo;
  - ocho integrantes, miembros del Consejo Social;
  - miembros invitados permanentes que incluyen dos representantes de la Suprema Corte de Justicia y dos de la Judicatura Federal mexicana y dos del Consejo de la Magistratura Federal;
  - miembros de los partidos públicos representados en la Cámara de Diputados.
- un Consejo Consultivo que actúa como órgano asesor y es representante de las organizaciones políticas, instituciones privadas, de la sociedad civil y académicas;
- un Consejo Social que analiza y evalúa las políticas públicas y proyectos, y cuyos integrantes miembros son figuras de los sectores público, privado y social que se han distinguido por su trabajo en pro de la igualdad de género.

Conforme al Artículo 25 de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Junta de Gobierno de INMUJERES es responsable de:

- proponer lineamientos de política nacionales;
- coordinar los programas de igualdad de género de las dependencias y entidades que conforman la APF;
- promover, coordinar y revisar los programas y servicios en materia de igualdad;
- determinar un periodo dentro del cual las dependencias y entidades de la APF deberán proporcionar información y el tipo de información requerida;
- formular propuestas para la asignación de recursos para los programas de igualdad de género;
- apoyar la coordinación entre las instituciones de la Administracion Pública Federal para educar y capacitar a su personal sobre el tema de la igualdad entre mujeres y hombres; y
- alentar la mayor participación de la sociedad civil en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Fuente: Gobierno de México (2006a).

Responsabilidad de las dependencias y entidades de la APF y las unidades de género en la transversalidad de género

Crear más políticas y programas es una prioridad y una responsabilidad compartida de las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno. La Ley de Igualdad 2006 mandata al gobierno federal la creación de políticas y programas para promover la igualdad de género. Y, en términos del Plan Nacional de Desarrollo, todas las instituciones y dependencias gubernamentales tienen que integrar la perspectiva de género a sus acciones. Todas las secretarías, subsecretarías, dependencias públicas, entidades paraestatales y el servicio público, por ley, deben incorporar la perspectiva de género como objetivo normativo transversal en sus campos de actividad. En realidad, el marco de la dependencia única, por

el cual una dependencia central tiene la responsabilidad global de la transversalidad de género, puede marginar los esfuerzos y entorpecer la agenda de igualdad de género.

De conformidad con las disposiciones de su marco jurídico y sus objetivos de desarrollo nacional, México ha establecido en todas sus instituciones públicas la meta de crear unidades de género para incrementar el impulso a la acción para la igualdad de género. Como parte del Proigualdad, 16 de 17 secretarías han creado unidades de género, como son la Procuraduría General[7] y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).[8] Esto realza el importante avance, ya que el número de unidades de género ha aumentado más del doble a las siete que eran en 2012. En efecto, se ha convertido en práctica común en toda la OCDE que las dependencias y entidades de los países instituyan unidades de género o enlaces de género para llevar los asuntos relacionados con el tema y transversalizar la perspectiva de género a la mesa directiva y respaldarla en el ejercicio de su liderazgo en materia de género (OCDE, 2014). Sin embargo, un importante obstáculo que deben evitar las instituciones públicas es asignar a sus unidades de género la responsabilidad única de la transversalidad de la perspectiva de género. La experiencia de los países de la OCDE muestra que las unidades de género son más eficaces cuando pueden actuar como ramificaciones de la política estratégica, ayudando a sus instituciones a desarrollar, implementar y evaluar las políticas y programas a través de un enfoque de género. La rendición de cuentas general por la transversalidad de la perspectiva de género corresponderá a la alta dirección. (En el recuadro 7.5 aparece la descripción de dos buenos ejemplos de unidades de género en países de la OCDE.)

La eficacia de una unidad de género recién establecida depende de:

- si recibe mandatos viables, claros;
- su ubicación en la institución (con frecuencia indicativa del estatus que la institución les concede);
- si tiene los recursos humanos y monetarios suficientes para convencer a la institución y su gestión de incluir la perspectiva de género en las actividades que son parte del mandato de la institución.

En el marco del Proigualdad, México ha relacionado el éxito de las unidades de género con dos indicadores: su proximidad a las altas esferas de la toma de decisiones en las dependencias y entidades de la APF y sus recursos financieros. De las 18 unidades de género, 11 (61%) son encabezadas por altos directivos, ya sea de subdirección general o un cargo más alto.[9] Algunas unidades de género en los órganos públicos que son parte de una secretaría también se han unido para formar una red de enlaces de género. Sin embargo, cuando se trata de recursos financieros, una evaluación del desempeño de 2014 que hizo la CNDH de las unidades de género en la APF reveló que, si bien había muchas unidades, a algunas no se les habían asignado presupuestos suficientes para trabajar eficazmente (gráfica 7.3).

La cercanía con los altos niveles donde se toman las decisiones y contar con amplios recursos financieros son, de hecho, poderosos factores que posibilitan las operaciones de las unidades de género, que determinan si una unidad puede respaldar a una dependencia o entidad de la APF que busca hacer de la perspectiva de género parte de su proceso de formulación de políticas. Sin embargo, los dos factores no son en sí garantía del buen desempeño de la unidad de género ya que, en el Proigualdad, el mandato, autoridad y funciones otorgados a las unidades de género fueron ignorados aun cuando determinan notablemente su eficacia. Durante las entrevistas realizadas con funcionarios y funcionarias del gobierno en México, el equipo de evaluación de la OCDE encontró que muchas veces

no hay normas que rijan la misión de la unidad de género, ni la autoridad o las tareas que deberá efectuar. En términos prácticos, su trabajo parece enfocarse principalmente a la promoción interna de la cultura institucional y organizacional de la perspectiva de igualdad de género en las políticas de recursos humanos y administrativas. Es reducida la parte que se destina a ayudar a que las instituciones públicas incorporen la perspectiva de género en sus políticas y servicios sectoriales.

No obstante, pueden destacarse ejemplos de buenas prácticas. La unidad de género de la SEP, en cooperación con la Dirección de Planeación y Evaluación, ayudó a su secretaría a elaborar un manual sobre el uso de los datos desagregados con perspectiva de género en su proceso de formulación de políticas. Por su parte, la Secretaría de Turismo (SECTUR) ha establecido una oficina de Transversalidad de la Perspectiva de Género cuya misión incluye analizar los impactos diferenciales de las políticas públicas en mujeres y hombres a fin de identificar las áreas prioritarias y las oportunidades para transversalizar la perspectiva de género en el sector turístico. La secretaría también ha dado a la Subdirección General para la Igualdad de Género la encomienda de trabajar con la Dirección General de Vigilancia y Evaluación para diseñar un mecanismo para vigilar y evaluar las políticas que incorporan una perspectiva de género. Si bien es demasiado pronto para evaluar si la unidad de género tiene la capacidad necesaria y una posición apropiada para influir en las políticas principales formuladas en la Secretaría de Turismo, sus funciones parecen haber ayudado a transversalizar la perspectiva de género.

México está intensificando sus esfuerzos por superar los retos derivados de que las instituciones no hayan asignado funciones claras a sus unidades de género. En el marco de un convenio reciente, INMUJERES y la SFP han unido fuerzas para formalizar un enfoque homogéneo para definir la autoridad, la encomienda y las funciones de las unidades de género. Al avanzar, será importante considerar las unidades de género como brazos de asesoría estratégica que ayudan a la institución en la que están ubicadas a observar el desarrollo, implementación y evaluación del proceso de formulación de políticas a través de una perspectiva de género y, en consecuencia, a trabajar con información estadística desagregada con perspectiva de género. De forma paralela, será importante seguir asegurándose de que todos los departamentos de una secretaría trabajen hacia la transversalidad de la perspectiva de género y que la alta dirección sea responsable de su implementación satisfactoria. (El recuadro 7.5 ofrece algunos ejemplos de buenas prácticas en las funciones de las unidades de género en Canadá y España.)

La alta dirección en las instituciones públicas también tiene una parte clave por desempeñar, poniendo el ejemplo y asegurándose de que la igualdad de género se incorpore eficazmente a las actividades mandatadas de su institución y las operaciones del centro de trabajo. La sección IV de la Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública subraya la importancia de sensibilizar sobre las consideraciones de igualdad de género entre las personas que administran el sector público. También requiere mayor rendición de cuentas, administrativa y ejecutiva, para garantizar el equilibrio de género y ocuparse de los temas de igualdad de género en el centro de trabajo; esto incluye marcos de desempeño administrativo. Si las personas que administran son fuertes defensores de la igualdad de género, lo más probable es que marcarán la pauta y que su organización y personal seguirán sus pasos y harán también una prioridad de la igualdad de género.

Recuadro 7.5. **Ejemplos de las unidades de género en los países de la OCDE: Canadá y España**

Canadá

Las evidencias muestran que las diferencias biológicas, económicas y sociales entre mujeres y hombres también contribuyen a las diferencias en riesgos de salud, uso de los servicios y resultados en la salud. En este sentido, *Health Canada* incorpora el análisis con perspectiva de género a lo largo del desarrollo, la implementación y evaluación de sus programas y políticas de investigación para garantizar que las actividades de la secretaría obtengan resultados de salud con igualdad de género. La Unidad de Género y Salud dentro de la secretaría está a cargo de apoyar la implementación de políticas y de dar asesoría de manera general para establecer una condición sostenible. La unidad también tiene el papel de evaluar e informar de estas políticas, lo cual hace en colaboración con la Dirección de Medición y Evaluación del Desempeño. Sin embargo, la implementación del análisis con perspectiva de género en la cartera de salud sigue siendo una responsabilidad compartida. Si bien la alta dirección pone el ejemplo para garantizar la implementación de la transversalidad de la perspectiva de género, el que se haga satisfactoriamente requiere la participación de todo el personal de salud. Son responsables en el contexto de su trabajo y de las obligaciones normalmente asignadas.[1]

España

Tanto las unidades de igualdad de género como los enlaces de género se utilizan como recursos para apoyar la transversalidad de la perspectiva de género en las respectivas oficinas de aquellos que tienen la responsabilidad general de incorporarla. Por ejemplo, las unidades de género ayudan a garantizar que la igualdad de género y la transversalidad de la perspectiva de género sean llevadas a la mesa directiva y a apoyar a la directiva en el ejercicio de su liderazgo sobre el tema.

Para hacer de la perspectiva de género parte transversal de todas las políticas públicas, España introdujo unidades de igualdad en las secretarías, de acuerdo con el artículo 77 de la Ley 3/2007 del 22 de marzo de 2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Todas las secretarías, en el alcance de sus áreas de competencia, asignan a un solo órgano de gestión las obligaciones relacionadas con la igualdad de mujeres y hombres, en particular:

- proporcionar información estadística pertinente con perspectiva de género;
- realizar encuestas para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas de actividad de las secretarías;
- asesorar a los órganos competentes de la secretaría en la formulación del informe de impacto de género;
- aumentar la comprensión de las y los empleados del alcance e importancia del principio de igualdad de género;
- supervisar el cumplimiento de las políticas para la implementación efectiva de la Ley 3/2007 y de la igualdad de género.

El Instituto de la Mujer de España ha capacitado al personal que trabaja en las unidades de igualdad, que ahora son los enlaces para vigilar el avance de las medidas de igualdad de género y transversalidad de la perspectiva de género en todo el gobierno. Las universidades también están comenzando a crear unidades de igualdad desde la Ley de Reforma Universitaria 4/2007, y ahora hay casi 30 en diferentes universidades públicas.

[1] Información tomada de la página web oficial de *Health Canada*. www.hc-sc.gc.ca/hl-vs/pubs/women-femmes/sgba-policy-politique-ags-eng.php.

Gráfica 7.3. **Evaluación de las unidades de género por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014**

Leyenda: Azul oscuro indica unidades de género de alto nivel de toma de decisiones con recursos suficientes para operar. Gris significa unidades que operan en un nivel alto de toma de decisiones o que tienen recursos suficientes para operar. Azul claro indica unidades que no operaban a nivel alto de toma de decisiones ni disponían de recursos suficientes para operar.

Fuente: CNDH (2014).

Es necesario crear capacidades en las unidades de género

Aumentar la capacidad de las unidades de género para apoyar la formulación de políticas transversales con perspectiva de género y la capacidad de las y los funcionarios públicos para identificar y abordar aspectos relativos al género en las atribuciones de su dependencia será un elemento esencial de éxito. INMUJERES ha informado que busca fortalecer la capacidad de las unidades de género de la APF mediante capacitación, lineamientos y manuales. Sin embargo, brinda cursos de capacitación solo a pedido o a través de alianzas individuales, por lo que son contados. Además, por lo general, su contenido se concentra en crear la sensibilización, lo cual es importante para propiciar un entorno laboral sensible al género.

Desde una perspectiva de política pública, México necesita mejorar la capacidad técnica de sus funcionarias y funcionarios públicos para realizar su trabajo diario desde una perspectiva de género —por ejemplo, a través de capacitación obligatoria—. INMUJERES puede apoyar el fortalecimiento de capacidades en las instituciones de la APF al identificar buenas prácticas y promover el diálogo regular sobre políticas intersectoriales. De hecho, para superar las limitaciones financieras y brindar cursos de capacitación en México (como en muchos otros países), se pueden hacer capacitaciones en línea como un paso inicial para que las secretarías apliquen la evaluación de impacto con perspectiva de género al proceso de la política transversal (capítulo 6). Por ejemplo, Canadá ha desarrollado una

extensa plataforma en línea que ofrece capacitación en su herramienta analítica *Análisis con Perspectiva de Género (APG)* (recuadro 7.3). Las secretarías establecen habitualmente los índices de objetivos alcanzados para el personal que toma el curso en línea. Apoyándose en los índices de conclusión, la dependencia central de género de Canadá, Status of Women Canada, apoya a las secretarías a través de capacitación adicional presencial cuando es necesario. Para ayudar a los departamentos gubernamentales a superar las dificultades en la implementación efectiva del APG+, Status of Women in Canada también organiza una reunión trimestral de comités interdepartamentales para facilitar el intercambio de información, el análisis de retos y compartir las mejores prácticas.[10]

Mecanismos institucionales en el ámbito estatal

Las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) son instituciones femeninas estatales que surgieron en la última década para coordinar e impulsar las políticas de igualdad de género. Sin embargo, de un estado a otro varía su estatus legal y su rango institucional: de secretaría a órgano descentralizado, dirección general y órgano autónomo. El sistema federal en México impide que las IMEF tengan lazos formales con INMUJERES, una institución federal que no tiene autoridad sobre ellas. Por lo tanto, INMUJERES recurre a acuerdos de colaboración con los gobiernos estatales y las IMEF para canalizar fondos federales a programas estatales de igualdad de género.

Sin embargo, una encuesta de INMUJERES[11] en 2014 concluyó que 23 de las 31 IMEF informaron que sus presupuestos eran insuficientes y 25 dijeron que no tenían suficiente personal para llevar a cabo sus programas y servicios. La carencia de recursos humanos y financieros se atribuye principalmente a que muchos gobiernos estatales no han comenzado a financiar políticas para la igualdad de género. Así pues, la implementación de las actividades clave en el ámbito estatal y municipal se ha retrasado. El trabajo que ha afectado incluye:

- los servicios de apoyo social, en especial los que encaran la violencia contra las mujeres;
- el apoyo de especialistas para asuntos legales y sociales;
- las campañas sobre derechos de las mujeres;
- la elaboración de estadísticas;
- el desarrollo, seguimiento y evaluación de los programas.

Aunque los planes de desarrollo de los estados por lo general incorporan la perspectiva de género, el recurso etiquetado en los programas sectoriales siguió siendo limitado y desigual. En 2014, los estados asignaron presupuestos relativos al género en salud y educación, aunque no en otros sectores que tienen un impacto obvio en las mujeres, como vivienda y servicios básicos. En conjunto, no había presupuesto asignado para la igualdad entre mujeres y hombres en 18 estados.[12]

Durante casi una década, INMUJERES ha dado apoyo financiero y técnico a las IMEF y sus homólogos municipales (IMM) como parte del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Sin embargo, en muchos casos la ayuda financiera directa que INMUJERES otorgó no fue suficiente para establecer la estructura para integrar la perspectiva de género en el nivel estatal. En 2016, INMUJERES (junto con ONU Mujeres) lanzó la plataforma en línea: "México rumbo a la igualdad".[13] Su objetivo es mostrar el progreso alcanzado por los 32 estados en la transversalidad de la perspectiva de género en políticas públicas, presupuestos estatales y cuentas públicas. La herramienta buscó ayudar a

los estados a dar seguimiento a su progreso haciendo un comparativo entre ellos e identificar la acción que necesitan emprender, como, por ejemplo, armonizar leyes y políticas.

7.3. Coordinación de un enfoque integral del gobierno

La Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública (recuadro 7.6) y sus revisiones de la gobernanza pública aducen que un enfoque integral del gobierno es la estrategia más eficaz para promover la agenda de igualdad de género. Puesto que la igualdad de género tiene lugar en una gama de áreas de políticas, los mecanismos de coordinación de políticas, tanto verticales (en diferentes niveles de gobierno) como horizontales (en todo el gobierno), facilitarían un enfoque integral del gobierno hacia la igualdad de género.

Recuadro 7.6. **Extracto de la Recomendación de la OCDE 2015 sobre Igualdad de Género en la Vida Pública**

La importancia de una configuración institucional en el sistema es promovida por la Recomendación de la OCDE 2015 sobre Igualdad de Género en la Vida Pública que enfatiza la necesidad de garantizar que las instituciones públicas tengan los recursos y la capacidad para integrar la perspectiva de igualdad de género en sus actividades.

Establecer un marco institucional para garantizar la implementación eficaz, coordinación y sostenibilidad de la igualdad de género y transversalidad de la perspectiva de género al:

i. establecer claras funciones, responsabilidades, mandatos y líneas de rendición de cuentas de los órganos gubernamentales y supervisores al implementar iniciativas de igualdad de género y transversalidad de la perspectiva de género;

ii. reforzar las capacidades y recursos de las instituciones de igualdad de género para facilitar una respuesta congruente en los órdenes de gobierno adecuados y desarrollar, implementar y vigilar los programas y políticas sensibles al género en todo el gobierno, con base en estadísticas e indicadores desagregados con perspectiva de género. La eficacia de las instituciones de igualdad de género también puede reforzarse colocándolas en el máximo nivel posible en el gobierno (véase también las recomendaciones II.2 y III.2);

iii. garantizar la capacidad y recursos de las instituciones públicas para integrar la perspectiva de igualdad de género a sus actividades, por ejemplo, identificando los puntos focales de igualdad de género en los órganos gubernamentales, invirtiendo recursos en capacitación y promoción de los enfoques de colaboración con los centros de conocimiento para generar conocimientos, liderazgo y comunicación sensibles al género, garantizando la recopilación de estadísticas desagregadas con perspectiva de género en sus áreas de responsabilidad, y aportando con claridad lineamientos, herramientas, comunicación y expectativas a las instituciones públicas en esta área (véase también las recomendaciones II.2 y III.2); y

iv. fortalecer los mecanismos verticales y horizontales de coordinación para que haya coherencia normativa en todos los órganos gubernamentales y niveles del gobierno que incluyen a los actores no gubernamentales pertinentes para garantizar sinergias y la implementación eficaz de las iniciativas de igualdad de género.

Fuente: OECD (2016), "Recommendation I.2", *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en.

En México, una de las herramientas de gobernanza creada por la Ley de Igualdad 2006 es el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH o "el Sistema"), un mecanismo interinstitucional coordinado por INMUJERES. El Artículo 23 de la Ley de Igualdad lo define como el marco institucional (un conjunto de estructuras, relaciones, métodos y procedimientos) que las dependencias y entidades de la APF establecen entre ellas para llevar a cabo acciones acordadas mutuamente para la promoción y logro de la igualdad entre mujeres y hombres (PNUD, 2014). Las Reglas de operación y funcionamiento del sistema[14] plantean que ordinariamente el Sistema se reúne por lo menos tres veces al año, lo que no impide que alguno de sus miembros solicite sesiones extraordinarias que pueden celebrarse con la aprobación de la Presidencia del Sistema. El quórum requerido es de la mitad más uno de los miembros con derecho a voto. Los miembros del Sistema, que tienen voz y el derecho a voto son: la Presidencia del Sistema (presidenta del INMUJERES), la Secretaría Técnica (secretaria ejecutiva del INMUJERES), todas las secretarías y el director de Asuntos Jurídicos del Ejecutivo, representantes de los Consejos Consultivo y Social de INMUJERES y un representante de la CNDH. Las y los representantes de otras instituciones también pueden ingresar al Sistema para hacer una contribución; aunque tienen voz, no pueden votar, como, por ejemplo, las y los representantes de la Suprema Corte, las Comisiones de Igualdad de la Cámara de Diputados y el Senado, la Presidencia y el Instituto Nacional Electoral. No hay procedimientos estándar para designar a las y los representantes. Cada secretaría o institución está en libertad de designar a la o al servidor público de su elección para asistir a las reuniones del Sistema, al margen de su puesto. La práctica común es elegir a alguien proveniente de una unidad de género cuando sea posible. La experiencia en los países de la OCDE indica que si las instituciones públicas nombraran representantes de alto nivel, con facultades para influir en el establecimiento de políticas y prioridades más amplias del Sistema, este podría tener mayor impacto en la calidad del género, ya que sus decisiones tendrían más probabilidades de traducirse en acciones de seguimiento concretas.

Los resultados del Sistema constan de acuerdos. Al terminar cada sesión, la Secretaría Técnica del Sistema presenta los acuerdos a los que llegaron. Sin embargo, corresponde a las instituciones ponerlos en práctica o no, ya que no son vinculantes. Tampoco hay un mecanismo de seguimiento establecido para vigilar sistemáticamente la implementación y el progreso. No obstante, es práctica común que INMUJERES dé seguimiento con información reunida en las dependencias y entidades de la APF a través de un memorándum oficial. Al inicio de cada sesión, los miembros del sistema reciben información de los avances conseguidos, pero el número limitado de direcciones generales (las más adecuadas para influir en el proceso normativo de toda la APF) o de un equipo dedicado dentro de INMUJERES que pudiera fungir como secretaría del Sistema, frena el seguimiento eficaz continuo.

En ausencia de acuerdos obligatorios y de requisitos de seguimiento formal, la eficacia del sistema depende, en gran medida, de la voluntad política de sus representantes. Por ejemplo, la sesión pública más reciente del Sistema —agosto de 2016— fue encabezada por el presidente de México, quien instruyó al gabinete del Ejecutivo para que buscara la certificación de la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación y actualizara sus normas operativas internas para cumplir los lineamientos de INMUJERES sobre la incorporación de una perspectiva de género a sus procesos normativos.[15]

7.4. Mecanismos robustos de vigilancia y rendición de cuentas: ejes para la buena gobernanza

Los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas —para evaluación y supervisión— apoyan mejor la formulación de políticas. Mejoran la transparencia, fortalecen la rendición de cuentas y fomentan la cultura del desempeño. Sin ellos, la implementación de las iniciativas de igualdad de género y transversalidad de la perspectiva de género seguirán siendo exposiciones declarativas con resultados normativos débiles.

La evaluación de políticas permanece desarticulada y no tiene perspectiva de género

En 2005, México empezó la reforma administrativa basada en el desempeño. Las iniciativas legislativas clave, como la Ley Federal de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria, el Programa Especial de la Mejora de la Gestión en la APF y la Ley de Desarrollo Social, han brindado marcos para fortalecer las leyes vigentes (Fernando Castro *et al.*, 2009). En 2007, una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria introdujo el Sistema de Evaluación del Desempeño. Desde 2016, el Sistema lo han manejado la SHCP y CONEVAL, donde CONEVAL actúa como dependencia coordinadora en la vigilancia y evaluación de los programas sociales como Prospera, el programa emblemático de bienestar social en México (capítulo 3). La SHCP encabeza la iniciativa de Presupuesto basado en Resultados y vigila la implementación del Plan Nacional de Desarrollo.

Hasta 2015, la Secretaría de la Función Pública vigilaba el desempeño de las y los funcionarios públicos federales, y tenía la capacidad legal para supervisar la implementación de programas por las dependencias y entidades de la APF y los reguladores, además, de aplicar sanciones en caso de incumplimiento. En la actualidad, todos los años, CONEVAL y la SHCP redactan conjuntamente un programa de evaluación anual, en coordinación con dependencias y entidades de la APF competentes cuyos programas están siendo evaluados. Las unidades de evaluación que fungen como homólogos de CONEVAL, y la SHCP, se han establecido dentro de las dependencias y entidades de la APF para garantizar que el trabajo de evaluación se haga debidamente.

En este marco más amplio, México tiene que enfrentar un doble reto al medir el impacto de las políticas de igualdad de género: primero, la evaluación de las políticas sectoriales aún no incluye una perspectiva de género y, segundo, el gran número de actores que intervienen en la vigilancia complica los esfuerzos por medir los impactos en la igualdad de género de los esfuerzos del Proigualdad. En realidad, CONEVAL y la SHCP evalúan los programas sectoriales, que incluyen un componente de igualdad de género, derivado del Proigualdad. Sin embargo, la ejecución del Proigualdad la informan dependencias y entidades de la APF a INMUJERES, pero no tiene función evaluadora, a no ser la supervisión de su ejecución, ni autoridad para aplicar sanciones en caso de incumplimiento. En cambio, es responsable de recopilar información de las dependencias y entidades de la APF sobre los avances logrados en igualdad de género y de preparar informes sobre la implementación del Proigualdad para efectos de transparencia. En cuanto a CONEVAL, vigila la dinámica de la igualdad de género en relación con la métrica social, como el ingreso per cápita, logros educativos, acceso a servicios de salud y seguridad social, y acceso a vivienda básica. No obstante, la evaluación más reciente data de 2012. Además, no hay requisitos para incluir indicadores en los documentos de planeación sectorial. En otras palabras, actualmente ninguna institución puede garantizar que todas las políticas tomen en cuenta debidamente la igualdad de género.

Para superar este doble reto, México está redoblando sus esfuerzos para incorporar sistemáticamente la perspectiva de género en la evaluación de políticas. En consecuencia, INMUJERES y la SHCP han unido fuerzas para implementar el artículo 24 del Decreto de Presupuesto de Egresos 2016, que asigna a INMUJERES la tarea de apoyar a la SHCP en la redacción de criterios que servirán para evaluar en qué grado las políticas sectoriales han incorporado la perspectiva de género. Más aún, según un acuerdo reciente entre INMUJERES y la SPF, esta ahora da seguimiento al avance que la Administración Pública Federal logra en la implementación de las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo el Proigualdad.

Cómo puede México fortalecer la perspectiva de género en la evaluación

Para acelerar los resultados de la política de igualdad de género, México podría beneficiarse primero del fortalecimiento de la experiencia de las personas responsables de evaluar las acciones de igualdad de género de las dependencias y entidades de la APF, por ejemplo, las unidades de género, la alta dirección y los departamentos de recursos humanos. En ese aspecto, las unidades de género creadas en las dependencias y entidades de la APF podrían servir de catalizadores, trabajando en los sectores con falta de sensibilización y rezagados en el tema de igualdad de género y garantizando que la perspectiva de género esté incorporada en todas las etapas del ciclo de la política. También es importante aumentar la capacidad de la SHCP para aplicar la perspectiva de género a las evaluaciones regulares de las políticas y programas a través de un enfoque basado en resultados (capítulo 6). Las dos alianzas que INMUJERES hizo con la SFP y la SHCP son oportunas en ese aspecto. Como parte de su acuerdo con la SFP, INMUJERES planea poner en marcha un curso de capacitación con contralorías de la SFP para asegurarse de que las dependencias y entidades de la APF cumplan sus compromisos con la igualdad de género.

Conforme México ve hacia el futuro, el uso de indicadores claros para medir el progreso y el éxito facilitaría la vigilancia y ayudaría al país a elaborar políticas que contemplen cuestiones de igualdad de género. Dichos indicadores de desempeño podrían incluir información sobre el resultado que trata de obtener una institución, acompañada de una clara definición de lo que se medirá para permitirle recopilar información estadística con perspectiva de género. Además, la asignación clara de funciones y responsabilidades a diversos órganos vigilantes ayudaría a México a dar seguimiento a sus avances en la igualdad de género como parte de su objetivo de alcanzar todo su potencial y generar un desarrollo inclusivo (capítulo 6).

El mejor desempeño en las políticas de igualdad y la transversalidad de la perspectiva de género puede lograrse solo si hay mecanismos satisfactorios de rendición de cuentas y supervisión. Según los términos de la Ley de Igualdad 2006, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)] también ejerce cierta supervisión sobre la implementación del Proigualdad, que consiste principalmente en:

- solicitar información sobre programas y acciones relativa a la igualdad en todos los niveles de gobierno;
- vigilar la armonización de las leyes referentes al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia;
- desarrollar encuestas de percepción sobre igualdad de género;
- evaluar el cumplimiento de los estados con sus programas de igualdad de género;
- crear conciencia sobre la igualdad de género mediante foros, conferencias y talleres;
- recibir quejas sobre presuntas violaciones al derecho a la igualdad de género.[16]

(Puede ser interesante comparar las obligaciones del *ombudsperson* mexicano con las del sueco, descritas en el recuadro 7.7). El *ombudsperson* también puede hacer recomendaciones y presentar informes especiales sobre igualdad de género, conforme a las disposiciones de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos (Artículo 49, Ley de Igualdad 2006). Sin embargo, el Artículo 102 de la Constitución federal especifica que las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes. Las dependencias y entidades de la APF —que están preocupadas por las recomendaciones— tienen que responder a cualquier recomendación puntualizando si la aceptan o la rechazan y deberán hacer públicas sus respuestas.

Recuadro 7.7. **El *ombudsperson* de la igualdad en Suecia**

En Suecia, el *ombudsperson* de la igualdad es la instancia gubernamental cuyo mandato consiste en proteger derechos y oportunidades iguales para todos y todas y combatir la discriminación. Supervisa principalmente el cumplimiento de la Ley de Discriminación y elabora medidas para prevenir la discriminación en el trabajo, en las universidades y en la escuela. La institución también vigila el cumplimiento de las leyes de licencia parental, garantizando el derecho y su aprovechamiento, y que los padres que toman su licencia no vayan a pagar el precio directa o indirectamente en el centro de trabajo. La igualdad de género es parte de la misión del *ombudsperson* de la igualdad. Analiza y evalúa las brechas de género en diversas áreas (por ejemplo, educación y empleo) para encontrar formas de mejorar la igualdad en el país.

Fuente: OECD (2014), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive. Growth*, OECD Publishing, París.

Qué puede hacer el Congreso para promover políticas sensibles al género

Por último, las legislaturas tienen un papel decisivo en la defensa de la igualdad de género al garantizar que la agenda legislativa aborde el tema (recuadro 7.8). Sin embargo, a falta de supervisión eficaz de la legislatura, los problemas de igualdad de género se pasan por alto. En México, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso tienen comisiones de Igualdad de Género. La Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados se estableció para promover la reforma en temas muy sensibles al género —como violencia, salud y participación política— y para alentar a los gobiernos estatales y locales a adoptar políticas públicas sobre igualdad de género e igualdad de oportunidades. También cabildea a favor de la aprobación de presupuestos que satisfagan las necesidades específicas de las mexicanas. Desde que nació la comisión de la Cámara de Diputados, los órganos de los congresos estatales han establecido comisiones similares para promover la igualdad de género a nivel estatal. La Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados también hace una campaña activa para el uso del presupuesto etiquetado mediante la elaboración del Anexo 13 en el Presupuesto Federal de Egresos (capítulo 6).

En lo que toca a la Comisión para la Igualdad de Género del Senado, esta evalúa las normas y leyes con el objetivo de mejorar los derechos sociales y legales de las mujeres. Es responsable de promover las reformas legislativas y organiza mesas redondas y debates sobre la igualdad de género. Al hacerlo, su objetivo es crear un espacio donde las instituciones públicas y privadas intercambien puntos de vista y trabajen para mejorar la igualdad de género en México.

Recuadro 7.8. **Comisiones parlamentarias en los países de la OCDE que abordan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres**

Noruega. El Parlamento noruego (Storting) incluye un Comité Permanente sobre Asuntos Familiares y Culturales que se ocupa de políticas y leyes relacionadas con la familia, igualdad de género, infancia y jóvenes, asuntos de consumo y asuntos culturales. Responde a la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Niños e Igualdad, y consta de 13 miembros. En sus trabajos, puede convocar a audiencias para oír a las y los representantes de las secretarías, a organizaciones y personas. A su vez, las organizaciones y personas pueden solicitar una comparecencia ante el comité para ofrecer su percepción. El comité presenta las recomendaciones al Parlamento, el cual, aunque toma la decisión final, suele seguir las recomendaciones del comité.

Canadá. En el sistema parlamentario canadiense, los comités especiales son designados por la Cámara de los Comunes para conducir indagaciones, estudios u otras tareas que se considera tienen particular importancia. En 2016, la Cámara de los Comunes adoptó una moción para crear el Comité Especial de Equidad Salarial (ESPE) para conducir audiencias sobre el tema y proponer un plan que permitiría a la Cámara votar sobre la equidad salarial federal proactiva. Después de extensas consultas con expertos y expertas de todo Canadá, el comité presentó su informe a la Cámara de los Comunes. El informe se concentró en cómo se implementa actualmente el sistema de equidad salarial en la jurisdicción federal, cómo podría mejorarse y cómo aprender de otras jurisdicciones para encontrar un régimen de equidad salarial más justo y más eficiente. En el momento de la redacción de este informe, el gobierno canadiense estaba en proceso de responder al comité sobre las recomendaciones. Un comité especial deja de existir una vez que su informe final fue presentado a la Cámara.

Austria. El Consejo Nacional (Nationalrat) elige comités de expertos y expertas al inicio de cada periodo legislativo en todos los ámbitos políticos importantes, que incluyen al Comité sobre Igualdad de Género y el Comité de Asuntos Familiares. El Comité de Igualdad de Género se ocupa de los proyectos de ley y propuestas legislativas relacionadas con igualdad de género, incluyendo el empoderamiento de mujeres y hombres y la prevención de la discriminación de género en todas las áreas de políticas. El razonamiento de los comités es que debe haber una deliberación previa sobre cualquier tema antes de que el Nationalrat lo aborde. Permite a los miembros del Parlamento examinar los asuntos clave en un contexto restringido, en tanto recurre a expertos externos para asesoría.

Alemania. Los comités parlamentarios —considerados "órganos responsables de preparar las decisiones del Parlamento (Bundestag)"— son conformados por decisión del Parlamento para el periodo electoral. Son foros donde los miembros se concentran en una sola área específica de la política, y deliberan sobre los proyectos de ley y los revisan en relación con esa área de política. Un comité emite entonces una recomendación, la cual es votada en una plenaria del Bundestag. Los comités incluyen miembros de diferentes grupos parlamentarios. Para sondear los asuntos de la política, recopilan información de expertos y expertas del gobierno y externos. Cada comité tiene presidente, vicepresidente y vocero. El número de miembros varía según el tema examinado. Cada miembro tiene un voto cuando se toman las decisiones. Cada secretaría tiene un Comité Permanente especializado que puede instalar subcomités para temas específicos. En su 17° periodo electoral, el Bundestag instaló 22 Comités Permanentes, incluyendo el Comité de Asuntos Familiares, Adultos Mayores, Mujeres y Jóvenes. Comparte su opinión sobre todos los proyectos de ley, mociones, informes, resoluciones y temas de la Unión Europea que atañen a las familias, adultos mayores, mujeres y jóvenes. Se centra en el apoyo a infantes

Recuadro 7.8. **Comisiones parlamentarias en los países de la OCDE que abordan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres** (*cont.*)

y familias, medidas para ayudar a padres y madres a equilibrar su trabajo y la vida familiar, promoviendo la igualdad de trato de mujeres y hombres, ayudando a los adultos mayores a llevar una vida independiente y buscando la participación de la gente joven en la comunidad.

Fuente: Página web del Parlamento noruego, página sobre Standing Committee on Family and Cultural Affairs, https://www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Commitees/The-Standing-Committee-on-Family-and-Cultural-Affairs/;

página web del Parlamento noruego sobre Standing Committees, https://www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Commitees/The-Standing-Committee-on-Family-and-Cultural-Affairs/;
Status of Women Canada, www.swc-cfc.gc.ca/; página web del Parlamento austriaco sobre National Council Committees, https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/NRBRBV/NR/ANR/index.shtml; página web del Parlamento alemán sobre Committee on Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, http://www.bundestag.de/en/committees/a13.

Notas

1. Ley General 2006 de Igualdad entre Mujeres y Hombres, capítulo 1, artículo 1°.
2. El artículo 23 de la Ley de Igualdad define el "sistema nacional para la igualdad entre mujeres y hombres" como "el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la administración pública federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres".
3. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/lgimh.pdf.
4. Ley General 2006 de Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículo 29.
5. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40451/Santo_Domingo_Consensus_en.pdf.txt.
6. Hay una definición reducida y otra amplia de gobierno central (GC). La OCDE (2015 Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government) describe en forma más reducida al GC como "el órgano o grupo de órganos que dan apoyo directo y asesoría al jefe de gobierno y al Consejo de Ministros. El GC se conoce con diferentes denominaciones en distintos países, como Cancillería, Oficina del Gabinete, Oficina del Presidente, Presidencia, etc. Su función tradicional era servir al Ejecutivo desde una perspectiva administrativa, ahora el GC tiene un papel más activo en la formulación y coordinación de políticas entre los miembros de la OCDE. El centro en muchos países presta servicios que van de la planeación estratégica a la inteligencia y asesoría normativa en tiempo real, y de encabezar iniciativas de políticas interdepartamentales a la vigilancia de los progresos y los resultados". La definición extensa (o más amplia) del GC no solo se refiere a la Presidencia o equivalente, sino también incluye aliados estratégicos clave, como la Secretaría de Finanzas (donde las prioridades normativas se acoplan con los recursos) o la Secretaría de Planeación (con una función importante en la conceptualización de las prioridades normativas en la administración y cómo contribuyen a un plan estratégico global). Como tales, y dependiendo de la situación particular de un país en función de su constelación institucional, varios actores pueden tener una función importante en la coordinación del GC. Además, las dependencias centrales responsables de la política coherente de recursos humanos (RH), la normativa de la administración electrónica [e-government], la política regulatoria, etc., en los diferentes departamentos, también contribuyen a una coordinación intergubernamental reforzada.
7. En español, Procuraduría General de la República.
8. La Secretaría de Cultura nació recientemente, en diciembre de 2015, y todavía no hay registro de que haya creado una unidad de género.
9. Estas 11 unidades de género están en las siguientes secretarías: SEGOB, SRE, SHCP, SEP, SS, SEMAR, SEDATU, PGR, SEDESOL, SECTUR y SFP.
10. Información proporcionada por Status of Women Canada.
11. INMUJERES (2014), "Relación de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas con los ejecutivos estatales", octubre 2014.
12. Información proporcionada por INMUJERES con referencia a 2014.
13. http://sie.cantaloop.mx/.
14. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5282647&fecha=18/12/2012.
15. www.gob.mx/inmujeres/prensa/con-la-participacion-de-las-mujeres-mexico-sera-en-el-siglo-xxi-una-nacion-mas-libre-de-mayor-desarrollo-y-mayor-prosperidad- epn-55470?idiom=es.
16. Información tomada de la página web oficial del *ombudsman* nacional de los derechos humanos (CNDH), http://www.cndh.org.mx/Igualdad_Monitoreo_Programas.

Bibliografía

CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) (2011), "Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Combined Seventh and Eighth Periodic Report of States Parties", México.

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2014), "Semáforo Proigualdad 2013-2018", www.cndh.org.mx/sites/all/doc/programas/mujer/6_MonitoreoLegislacion/6.15/A/s emaforo_proigualdad_unidades_genero.pdf.

Fernando Castro, M. *et al.* (2009), "Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level", *ECD Working Paper Series*, No. 20, World Bank, Washington, D.C.

Gobierno de la República, México (2013a), "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", http://pnd.gob.mx/.

Gobierno de la República, México (2013b), "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (Proigualdad)", http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101222.pdf.

Gobierno de la República, México (2006a), "Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres", Secretaría de Relaciones Exteriores, www.congresoson.gob.mx/docs_biblio/docBiblio_192.pdf.

Gobierno de la República, México (2006b), "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Normatividad%20Evaluaci%C3%B3n/ LFPRH.pdf.

Gobierno de la República, México (2001), "Ley del Instituto Nacional de las Mujeres", www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=772900&fecha=12/01/2001.

OECD (2016a), *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252820-en.

OECD (2016b), *The Governance of Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en.

OECD (2015), "Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government", GOV/PGC/MPM(2014)3, OECD, París, http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3.

OECD (2014), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en.

OECD (2013), "Recommendation of the Council on Gender Equality in Education, Employment, and Entrepreneurship", Presented at the meeting of the OECD Council at Ministerial Level 2013 and adopted on 29 May 2013, http://www.oecd.org/mcm/.

OECD (2011), "Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership".

Office of the Auditor General of Canada (2016), "Implementation of Gender-based Analysis", www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201602_01_e_41058.html#hd3b.

UNDP (2014), "Mexico Case Study, Gender Equality and Women's Empowerment in Public Administration", United Nations Development Programme, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/gepa2.html.

Construir un México inclusivo

POLÍTICAS Y BUENA GOBERNANZA PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

México avanza lentamente por el camino hacia la igualdad de género. Muchas políticas públicas encaminadas a empoderar a las mujeres ya están en marcha: en las dos últimas décadas, México ha incrementado la inversión en educación para niñas, aumentó considerablemente el cupo en estancias infantiles y en preescolar, mejoró la incorporación de la transversalidad de género en el gobierno y aseguró que las mujeres estén bien representadas en las elecciones. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, muchas mexicanas aún no sienten los efectos de estas políticas en casa, en el trabajo o en los espacios públicos. Sigue habiendo grandes diferencias entre los sexos en cuanto a resultados educativos, participación en el mercado laboral, remuneraciones, informalidad y horas dedicadas al cuidado infantil y tareas domésticas no remuneradas. "Llevar a México a su máximo potencial", como prescribe el Plan Nacional de Desarrollo, dependerá crucialmente de cuánto se cierren las brechas de género en la vida política, social y económica, y se promueva un cambio social verdadero. México debe continuar invirtiendo en políticas sociales y de mercado laboral que fortalezcan a las mujeres y revitalizar los esfuerzos para reducir las desigualdades en educación, participación en la fuerza de trabajo, calidad del trabajo, trabajo no remunerado y liderazgo. Esto requerirá incorporar los objetivos de igualdad de género en todas las políticas públicas y presupuestos, a través de todos los niveles de gobierno, y asegurar la implementación efectiva, aplicación y evaluación de políticas y leyes para lograr resultados inclusivos.

Índice

Capítulo 1. Género, crecimiento y gobierno: alcanzar el potencial de México

Capítulo 2. El estatus de las mujeres en México

Capítulo 3. Mujeres jóvenes y madres en México enfrentan grandes barreras al trabajo remunerado

Capítulo 4. Escasez de tiempo, trabajo informal y empleo de las mujeres en México

Capítulo 5. Llevar a las mujeres a participar en la toma de decisiones

Capítulo 6. Herramientas para promover la igualdad de género y políticas inclusivas

Capítulo 7. La igualdad de género generalizada: implementación inteligente a largo plazo

La versión original de este libro se publicó bajo el título inglés OECD Building an inclusive Mexico: Policies and Good Governance for Gender Equality © 2017, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.

Versión en inglés: ISBN: 9789264265486
Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

Consulte la obra original en inglés en ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264265493-en***
Esta obra se publica en la biblioteca digital *OECD iLibrary*, la cual contiene todos los libros, publicaciones y bases de datos estadísticas de la OCDE.
Para mayor información consulte ***www.oecd-ilibrary.org***

INMUJERES
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

www.oecdbookshop.org - Librería virtual
www.oecd - ilibrary.org - Biblioteca en línea
www.oecd.org/oecddirect - Servicio de notificación de nuevas publicaciones

ISBN 978-607-7825-54-8
9 786077 825548