



Construir un México inclusivo

POLÍTICAS Y BUENA GOBERNANZA
PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO

Resumen ejecutivo y capítulo 1



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

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.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2017), *Building an Inclusive Mexico, Policies and Good Governance for Gender Equality*, OECD Publishing, París.

Consulte la obra original en inglés en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265493-en>.

ISBN 978-92-64-26548-6 (impresa)

ISBN 978-92-64-26549-3 (PDF)

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

No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son de exclusiva responsabilidad de los autores de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre la obra original en inglés y la traducción al español, solamente el texto de la obra original se considerará válido.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en:

www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

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. Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

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 los individuos, 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 hombres y mujeres.

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 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 Hombres y Mujeres —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 confirma un firme interés para alcanzar mejores resultados en la agenda de género y confirmó 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 la mujer 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 hombres y mujeres niñas (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 la mujer 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 hombres y mujeres 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 la mujer 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 de Género sobre Empleo, Educación y Emprendimiento que hizo la OCDE (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 equalizadores 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 las brechas de género e 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 la mujer 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 la mujer], 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 invaluable 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 la mujer 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 hombres y mujeres 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 1 000 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 hombres y mujeres 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 los 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 alrededor del parto y cuando sus hijos son pequeños. La licencia por maternidad y por paternidad son dos áreas que se necesita 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 todas las trabajadoras elegibles —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 los padres que son elegibles a tomarla. 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 de cuatro años, superior al promedio de 86% de la OCDE. Es igualmente importante asegurarse de que hombres y mujeres 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 remunerado.

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 de extensión holístico 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 la mujer 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 la mujer en la esfera política y el acoso sexual en el lugar de trabajo (público y privado).

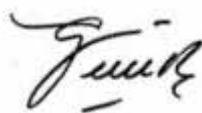
El estudio también arroja luz sobre la igualdad de género en el sector público, incluida la alta dirección. Para apoyar la igualdad de género en esta área, el informe recomienda —entre

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 hombres y mujeres, 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 a 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 Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (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 desglosados 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 lente 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

Índice

Acrónimos y abreviaturas	13
Resumen ejecutivo	15
Capítulo 1. Género, crecimiento y gobierno: alcanzar el potencial de México	19
1.1. Introducción	20
1.2. Igualdad de género para un crecimiento inclusivo y una vida mejor	23
1.3. El estatus de la mujer en México	27
1.4. Un acercamiento a las niñas y las madres en México	29
1.5. Escasez de tiempo, informalidad y empleo de la mujer en México	31
1.6. Acceso de la mujer a la toma de decisiones: el vaso medio lleno	34
1.7. Insertar la lente de género en todas las políticas	39
1.8. Cerrar la brecha de implementación en las políticas de igualdad de género	42
Capítulo 2. El estatus de la mujer en México	
Capítulo 3. Frente a grandes barreras al trabajo remunerado: mujeres jóvenes y madres en México	
Capítulo 4. Escasez de tiempo, trabajo informal y el empleo de la mujer en México	
Capítulo 5. Colocar a la mujer en la mesa de las decisiones	
Capítulo 6. Herramientas para promover la igualdad de género y políticas incluyentes	
Capítulo 7. La igualdad de género global: implementación inteligente a largo plazo	

Gráficas

Gráfica 1.1. La participación de la mujer en la fuerza de trabajo es esencial para impulsar el crecimiento económico en México	21
Gráfica 1.2. Las tasas de pobreza infantil son más bajas en los países donde el empleo materno es más alto	25
Gráfica 1.3. Las mujeres en el sector público comparadas con las mujeres en el empleo total, 2013..	27
Gráfica 1.4. La tasa de participación de la mujer mexicana en la fuerza laboral aumenta, pero va a la zaga de la mayoría en la OCDE	28
Gráfica 1.5. Las madres tienen menos probabilidades de trabajar o ir a la escuela que quienes no son madres, en especial cuando son jóvenes	30
Gráfica 1.6. La mujer mexicana lleva una pesada carga en el cuidado de los hijos y los quehaceres domésticos sin remuneración	32
Gráfica 1.7. Las madres mexicanas dedican muy pocas o muchas horas al trabajo remunerado	33
Gráfica 1.8. Proporción de mujeres parlamentarias y cuotas de género en la OCDE, 2016	35
Gráfica 1.9. Participación de las mujeres en los congresos locales	36
Gráfica 1.10. Proporción de servidores públicos por nivel del puesto y género, México, 2015	38
Gráfica 1.11. Distribución de género en los puestos donde se toman las decisiones judiciales, México, 2015	38

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
EGCO	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
Ninis	Jóvenes sin empleo ni educación ni capacitación
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
Proiff	Programa Integral de Inclusión Financiera
Proigualdad	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 estadounidenses
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 que trabajan tienen empleos informales, con poca protección social y baja paga. 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.

Muchos factores contribuyen a estos resultados en el caso de las mexicanas. La discriminación y los estereotipos de género siguen limitando sus opciones, y las mujeres realizan más de las tres cuartas partes de los quehaceres domésticos y el cuidado de los hijos sin recibir pago. Estas horas no remuneradas restringen el tiempo que pueden dedicar al trabajo pagado, mientras que las largas jornadas de trabajo remunerado dificultan a madres y padres equilibrar el trabajo con la vida familiar. Las mujeres siguen topándose con altas tasas de violencia en el hogar y en el espacio público, y el acceso a la justicia continua siendo desigual.

Aparte del imperativo moral, la desigualdad de género implica elevados costos económicos. Incluso si solo se redujera a la mitad la brecha de género entre hombres y mujeres en la participación en la fuerza de trabajo de 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 de género sustancial. 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, demuestran 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.

El gobierno de México sitúa la igualdad de género como 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 la sesión inaugural en 2016 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 chicas adolescentes permanezcan en la escuela media superior, y las inscripciones en la universidad son ahora semejantes entre hombres y mujeres. La inversión en estancias infantiles ha ayudado a ofrecer a las mujeres que trabajan fuera opciones para el cuidado de sus hijos. Los responsables de las políticas laboran para erradicar la violencia contra las mujeres, por ejemplo mediante la creación de centros de justicia y de 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 sus 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. Es necesario que haya importantes avances para incorporar la transversalidad de género al diseño de políticas y a la eficaz implementación, aplicación y evaluación de las políticas, con la intervención de todos los actores del Estado. Con sólidos mandatos y recursos, México puede garantizar que se obtengan plenamente los efectos deseados de las políticas.

Fundamentado en las Recomendaciones de Género sobre Empleo, Educación y Emprendimiento que hizo la OCDE (2013), y en la Igualdad de Género en la Vida Pública (2015), este informe propone que México:

- **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, educación 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.
- **Mejore el apoyo para conciliar el trabajo con la vida familiar**, de modo que madres y padres puedan percibir ingresos cuando los niños son muy pequeños, por ejemplo otorgando semanas adicionales de licencia por maternidad y más de los cinco días actuales de licencia por paternidad; motivando a los padres para que hagan uso de la licencia y mejorando el acceso al cuidado infantil y preescolar de buena calidad y costeables.
- **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 la responsabilidad 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.
- **Reduzca la violencia contra las mujeres** al crear conciencia sobre la violencia; al prevenir los asaltos y mejorar el acceso de las mujeres a la justicia.

- **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 al seguro social y los pagos o compensaciones.
- **Elimine las desigualdades de género en los centros de trabajo privados y públicos** mediante la verificación del equilibrio de género entre ocupaciones, así como la discriminación en la paga, reclutamiento, capacitación y ascenso a puestos directivos, entre otras medidas.
- **Promueva la igualdad de género en la toma de decisiones públicas** al aplicar medidas como los requisitos de divulgación, cuotas o establecimiento de metas y acuerdos de desempeño administrativo; al promover modelos de comportamiento femenino y garantizar que la toma de decisiones incorpore la voz de las mujeres.
- **Permita que todos los actores del Estado apliquen la perspectiva de género a la toma de decisiones y a la elaboración de presupuestos** al exigir 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 hombres y mujeres.
- **Fortalezca las unidades de género para que se transformen en ramas de política estratégica** mediante el apoyo a sus secretariados al formular, implementar y evaluar las políticas desde una perspectiva de género.
- **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, sino también 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 construye un avanzado marco jurídico y político encaminado a lograr una igualdad de género sustancial, tiene un serio compromiso para aplicar la transversalidad de género en el gobierno y ya es 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 cuidado de la primera infancia, y se ha comprometido a erradicar la violencia de género. Estas son mejoras fundamentales, pero todavía es necesario que haya mayores avances para incorporar la transversalidad 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 paga baja, 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.

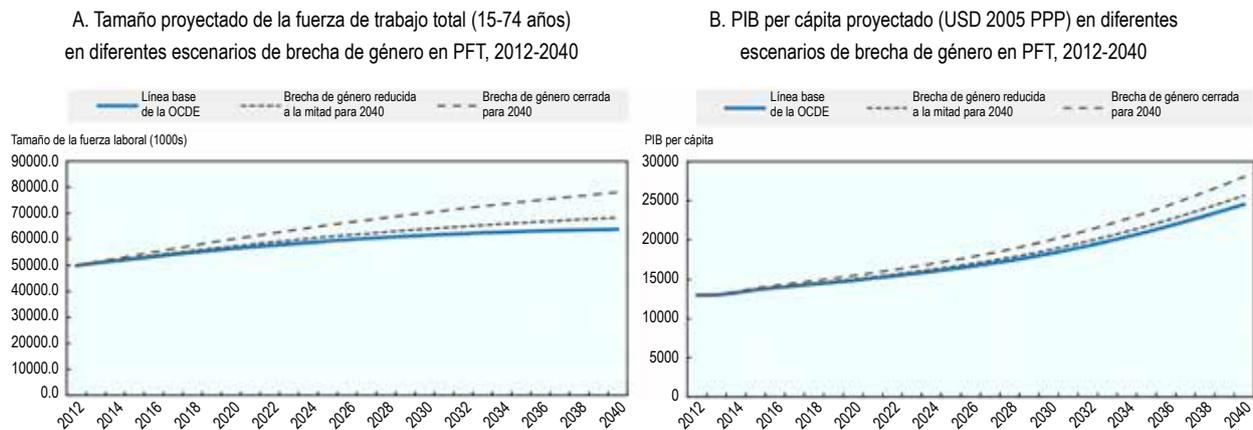
Las mujeres jóvenes, y madres en particular, se topan con grandes obstáculos para obtener un trabajo remunerado. El porcentaje de embarazo adolescente entre las mexicanas sigue siendo el más alto de la OCDE, y la tasa de mujeres jóvenes que no trabajan ni estudian ni se capacitan (las llamadas *ninis*) es de 35%, la segunda más alta de la OCDE. Las jóvenes tienen cuatro veces más probabilidades que los jóvenes de ser *ninis* en México. La maternidad es un factor clave en la condición de *nini*, y las madres mexicanas, en los grupos etarios, tienen mucho 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 para la igualdad de género, sino también para los niños. 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 en 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 tres cuartas partes de todos 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 estas horas dedicadas al trabajo no remunerado restringen el tiempo que podrían destinarlas 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 proyectan un impulso considerable al crecimiento en México si las mujeres participaran en el mercado laboral en porcentajes similares a los de los hombres (figura 1.1). En México, si se reduce a la mitad la brecha de género respecto a la participación en la fuerza de trabajo entre personas de 15 a 74 años para 2040, se añadirían potencialmente 0.16 puntos porcentuales a la tasa anual promedio proyectada de crecimiento 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 1100 USD del PIB per cápita, en relación con el escenario inicial. Este es uno de los mayores beneficios proyectados para la igualdad de género en la OCDE (Adema et al., 2015). Debido al gran número (que va al alza) de mexicanas bien preparadas, las pérdidas

Figura 1.1. La participación de la mujer 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*: los estimados 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>

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 décadas pasadas, 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 hombres y mujeres en la formulación de políticas.

México está creando un avanzado marco jurídico y de políticas, encaminado a alcanzar la igualdad sustancial entre hombres y mujeres, 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 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 (Proigualdad 2013-2018) demuestran 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 conseguido 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 chicas adolescentes permanezcan en la educación media superior y las inscripciones en la universidad ahora son semejantes para hombres y mujeres. La inversión en las estancias infantiles ha permitido aumentar la cobertura del cuidado para 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 por 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 transversalidad 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 —en cierta medida—, México ha llenado los vacíos en protección social y desarrollo social con trabajo no remunerado e informal para 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 dar cuidado esencial a

niños, ancianos y personas con discapacidades, grupos desatendidos por el Estado. Los programas y estructuras cuya finalidad era beneficiar a las mujeres, en realidad pueden restarles poder de maneras no previstas.

Dentro del gobierno, todas las políticas y presupuestos deben examinarse en función de sus distintos impactos en hombres y mujeres, 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 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 la habilidad para dotarlas de una perspectiva de género. Para lograr estos avances y ver el cambio real sobre el terreno, 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 contribuyan hombres y mujeres. El que la voluntad política y las reformas de las leyes en México puedan concretar el avance de la igualdad entre hombres y mujeres depende de la intensidad y expansión continuas de los esfuerzos gubernamentales. “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 promueva el cambio social real.

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 claves en educación, empleo y política social en que México debe aumentar su vinculación. 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 la mujer 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 la educación de las mujeres iguala ahora la preparación o educación de los hombres, o a veces

la supera, en la mayoría de los países de la OCDE, incluido México, hay grandes pérdidas potenciales cuando una mujer abandona la fuerza de trabajo (o nunca ingresa a ella).

La OCDE ha realizado una extensa investigación acerca del efecto positivo que el empleo remunerado de las mujeres tiene en los resultados macro, como el crecimiento económico y la igualdad socioeconómica (véase, por ejemplo, OCDE, 2012 y 2015b). Como se indicó (gráfica 1.1), es factible que la incorporación de más mujeres a la economía aporte un gran beneficio al crecimiento económico de México, uno de los incrementos más grandes proyectados en la OCDE. Hay mucho en juego en el hogar de las mujeres, así como de sus parejas y sus hijos.

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

La participación de la mujer 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 la estabilidad económica. En los países de la OCDE, la introducción 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 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

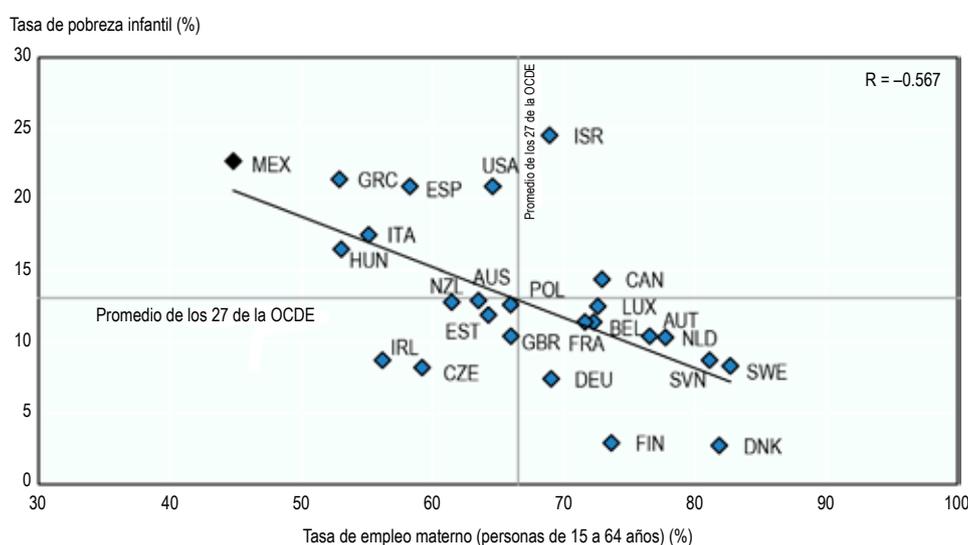
Además de aumentar el ingreso familiar, la participación de las madres en la fuerza laboral influye en la distribución de los recursos en el hogar de las familias con dos sueldos. La participación de las mujeres en el trabajo remunerado ayuda a negociar el trabajo no remunerado, ya que las familias con 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, la mujer aún invierte mucho más horas en el quehacer no remunerado que el hombre 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 de la comportamiento conocido como “hacer género” (Bertrand et al., 2015; Bittman, 2003).

Hoy es casi lugar común que a los niños les va mejor cuando las madres controlan una mayor parte de los recursos familiares (capítulo 3). Los ingresos controlados por el padre, en comparación con la madre, tienen efectos significativamente diferentes en el gasto familiar, como 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 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 Progres (ahora llamado Prospera) a finales de la década de 1990 (capítulo 3). Internacionalmente, hay una correlación negativa entre pobreza infantil y participación de la mujer 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 niños (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 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 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 se les puede enseñar que las mujeres tienen la misma oportunidad de trabajar que los hombres, con todas las repercusiones que conlleva respecto al cuidado de los niños y los quehaceres domésticos.

En congruencia con la investigación anterior, un estudio reciente en 24 países concluyó que las hijas adultas de madres empleadas tienen más 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 los resultados de las políticas inclusivas

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 países, cada vez hay más pruebas de que las mujeres en política son más propensas a invertir en programas que abordan problemas sociales y de igualdad de género (Raghavendra 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. Estas incluyen 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 la mujer 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 más 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 adultos mayores, que en gran parte son proporcionados por las mujeres— plantean retos continuos para el empoderamiento de la mujer.

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 superior¹ 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 ninis. 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 educación y las matemáticas (CTIM). La tan necesaria reforma educativa de México se ve prometedora, pero enfrenta obstáculos en su implementación.

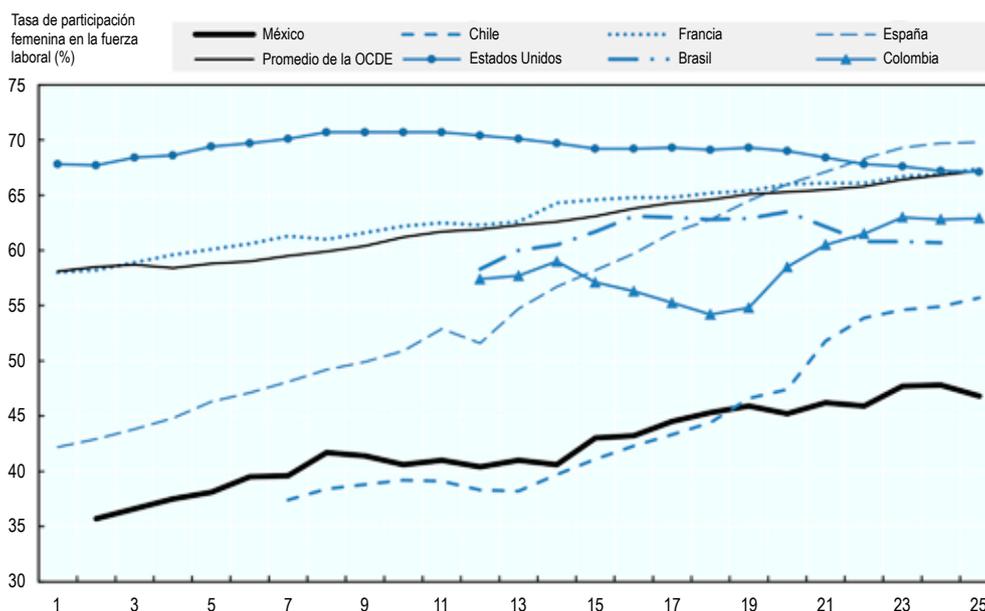
A pesar del avance en la escolarización de las niñas, persisten grandes brechas de género en la incorporación a la fuerza de trabajo, como lo comprueba la brecha de 35.3 puntos porcentuales entre las tasas de participación de hombres y mujeres mexicanas en la fuerza de trabajo (PFT). Las mexicanas han 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 la década pasada (capítulo 2).

La representación de la mujer 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 la 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). Hombres y mujeres enfrentan retos para desarrollar sus empresas en México, incluido el

Gráfica 1.4. La tasa de participación de la mujer mexicana 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).

acceso insuficiente al crédito y un difícil entorno comercial, pero 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 lo hagan informalmente que los hombres, a menudo como trabajadoras domésticas o en el comercio callejero.

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 los que 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 la policía y en el sistema de justicia (capítulo 2). Las pruebas indican que la violencia contra la mujer no solo afecta negativamente su participación en la vida económica y pública, sino que también impone un costo económico y pérdida de productividad (Banco Mundial, 2014; ONU Mujeres, 2013; EIGE, 2014).

1.4. Un acercamiento a las ninis y las madres en México

Aunque las mexicanas ingresaron cada vez en mayor número a la fuerza de trabajo durante las dos décadas pasadas, les sigue yendo peor que a los hombres en la mayoría de las medidas en su participación en la fuerza laboral, salarios y calidad de trabajo. Las jóvenes que no tienen empleo, educación ni capacitación (ninis), 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 ser ninis 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 son ninis, la segunda tasa más elevada en la OCDE, después de Turquía. La brecha de género en la tasa de ninis en México es de 26 puntos porcentuales, también la segunda cifra más alta en la OCDE. En contraste, la tasa de ninis para los varones jóvenes (alrededor de 10%) es inferior al promedio de la OCDE (14%).²

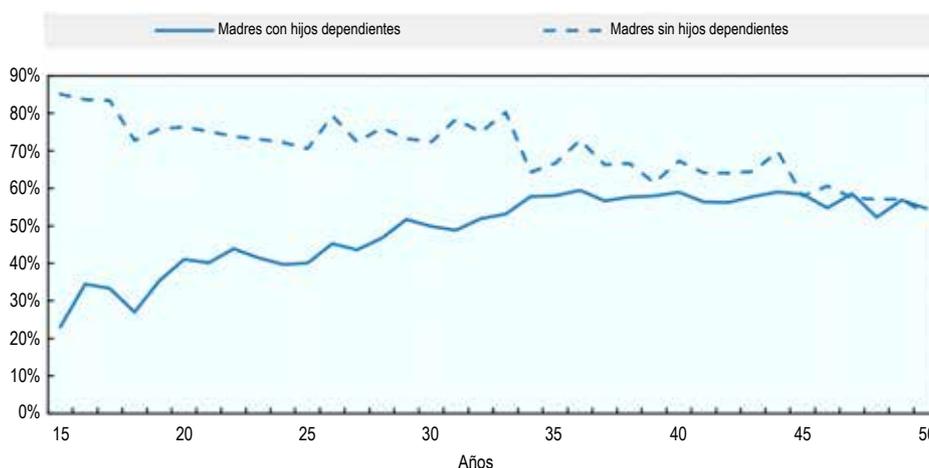
Casi dos terceras partes de las ninis son madres y dedican un tiempo considerable a los quehaceres domésticos y a tareas de cuidado sin remuneración. Estas responsabilidades plantean barreras adicionales para completar los estudios o entrar al mercado laboral. Abandonar la escuela o la fuerza de trabajo para cuidar a los hijos puede tener efectos a largo plazo: las decisiones de madres y padres al acercarse el parto respecto a quién cuidará al bebé y quién entrará a 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 este periodo 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 la 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 tareas de cuidado e incrementar las oportunidades de las mujeres de permanecer (y progresar) en el mercado laboral.

Gráfica 1.5. Las madres tienen mucho 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 de hijos dependientes 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 los niños de 3 a 5 años, con la supervisión de la Secretaría de Educación. La cobertura de la EAPI es elevada en 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 los niños de 3 a 5 años en México es comparable con el promedio de la OCDE (80.9%).

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

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) aumentó notablemente la cobertura del cuidado infantil para niños de escasos recursos de tres años y menores con la implementación en 2007, y la posterior expansión, del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), 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 la mujer 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, tienen efectos relacionados con el género sobre la participación en el mercado laboral: las mujeres enfrentan dificultades que combinan prolongadas jornadas de trabajo no remunerado con un compromiso de largo tiempo que se espera en muchos empleos. También es más probable que las mujeres trabajen en la informalidad que los hombres, lo que a veces ofrece flexibilidad, aunque también riesgos económicos.

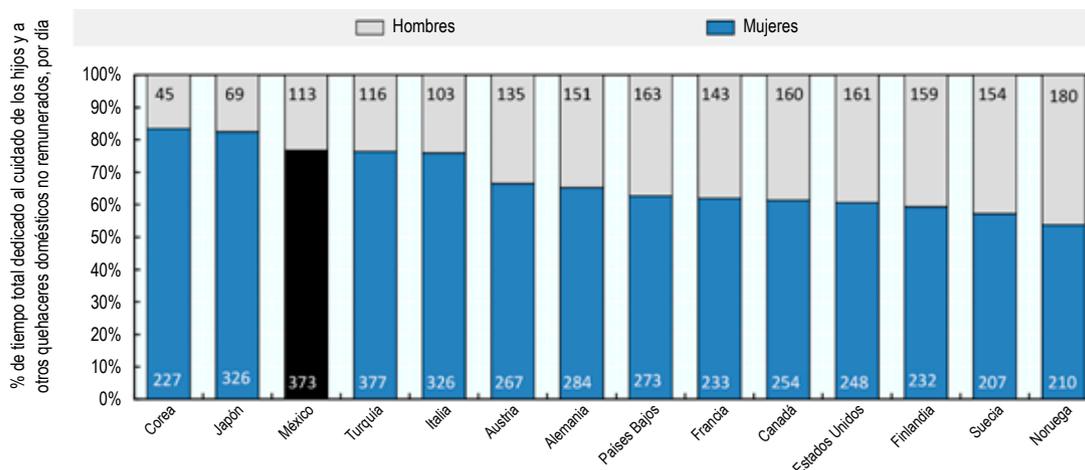
La desigualdad de género en el trabajo *no remunerado* en el hogar es fundamental para explicar la desigualdad de género en el trabajo *remunerado*. En todos los países de la OCDE, y en todo el mundo en realidad, las mujeres realizan más trabajo sin pago que los hombres. Las mujeres en México enfrentan una de las más altas cargas de trabajo no remunerado de la OCDE: las mexicanas soportan, 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 dedican 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 los hijos limitan el tiempo que las mujeres pueden dedicar al trabajo remunerado. Una carga desproporcionada para que la mujer cuide a los hijos puede impedir a las madres tomar empleos de tiempo completo. También puede hacer que los empleadores discriminen en la contratación a mujeres en edad de procrear debido al riesgo de que abandonen su puesto para cuidar a los hijos en el futuro.

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

Gráfica 1.6. La mujer mexicana lleva una pesada carga en el cuidado de los hijos y los quehaceres domésticos sin remuneración

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



Nota: Los estimados 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.

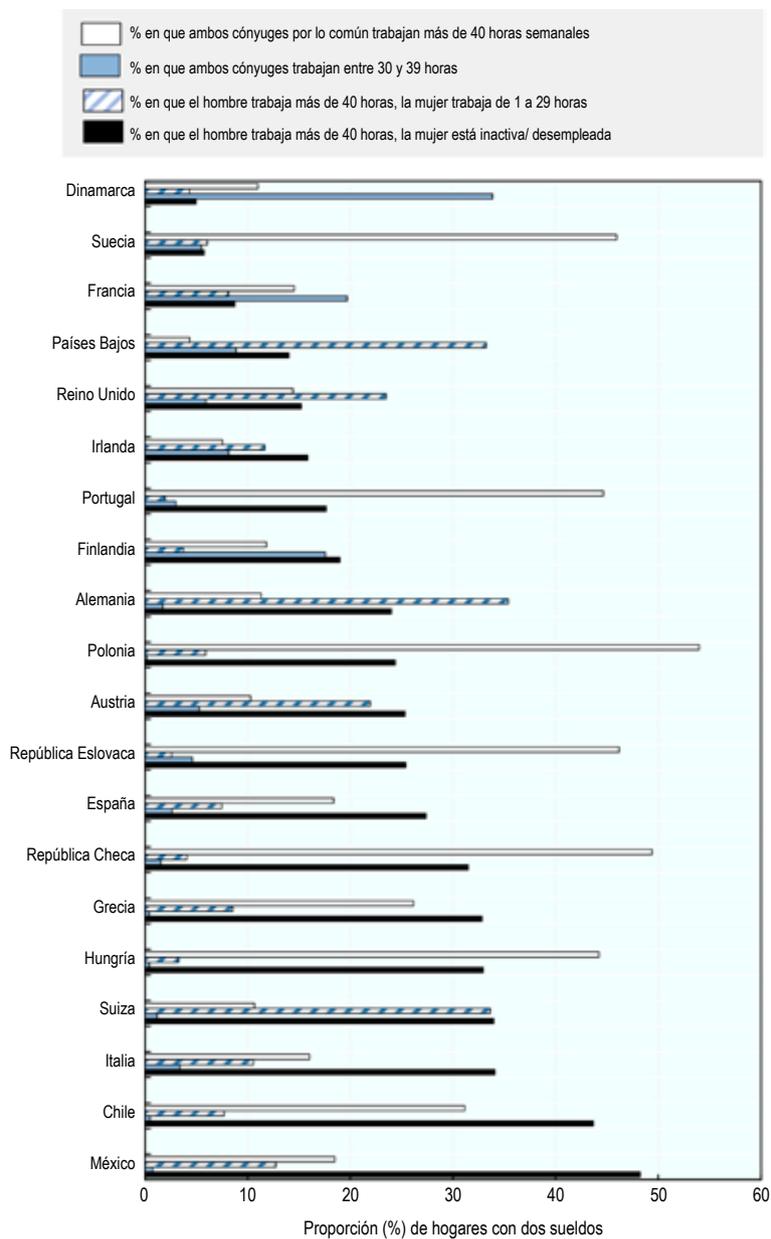
La cultura de largas jornadas tiene efectos de género respecto al comportamiento en el mercado laboral. Como las mujeres tienen responsabilidades desproporcionadas en el cuidado infantil y los quehaceres domésticos no remunerados, en particular en México, es difícil que participen plenamente en un mercado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

En las familias mexicanas con hijos, la combinación más común de las horas de trabajo es aquella en que el hombre trabaja *más de 40 horas remuneradas a la semana* y la mujer *cero horas remuneradas a la semana* (gráfica 1.7). El 48% de las parejas con hijos pertenecen a esta categoría. La segunda combinación más común de horas de trabajo es aquella en que los padres 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 el hombre trabaja jornadas muy largas y la mujer, 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 el hombre trabaje *más de 40 horas a la semana*, mientras que la mujer trabaja 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 (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 o muy pocas o muchas horas al trabajo remunerado

Porcentaje de parejas (mujer que tiene 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: Los estimados 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 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 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 de trabajo pública. 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 también podría haber cambios a nivel organizacional: los gerentes deben aprender a valorar el rendimiento y la productividad más que el tiempo en la oficina, y a seguir las reglas organizacionales relativas a las horas de trabajo y los planes 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, los empleadores y los asalariados tienden a hallarse en mejor situación, mientras que a los que trabajan por su cuenta y a las empleadas domésticas les va peor en cuanto a salario, precariedad laboral y protección social. Es más probable que las mexicanas 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 al seguro social en su vida laboral y, en promedio, ellos aportan al seguro social 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) vinculados al empleo.

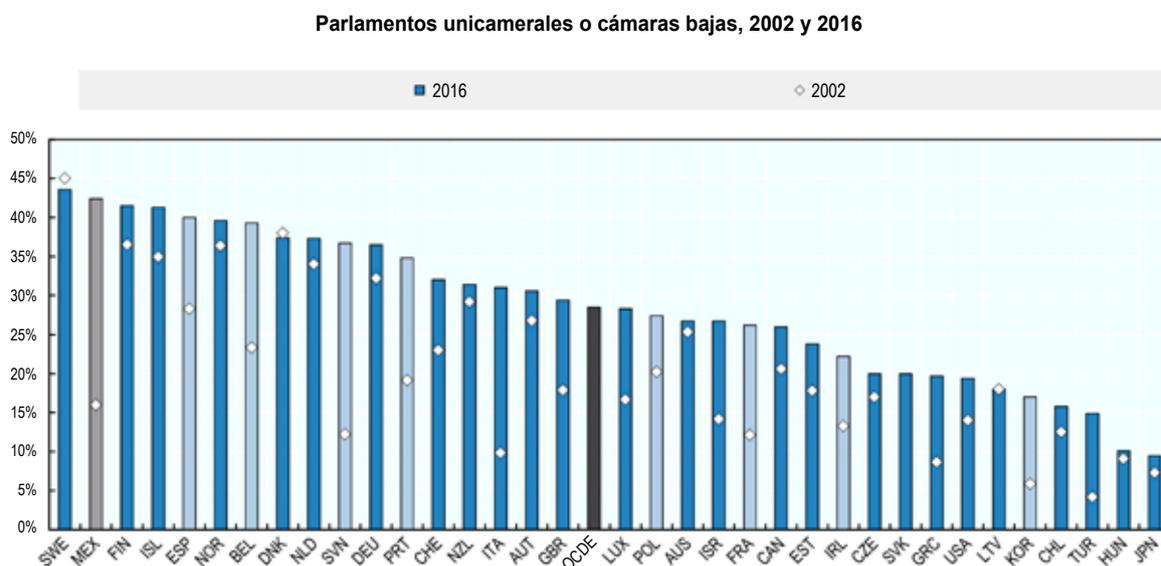
1.6. Acceso de la mujer a la toma de decisiones: el vaso medio lleno

México ha hecho avances significativos para aumentar la representación de la mujer 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 la mujer en la legislatura nacional en 2016 (capítulo 5). La mujer está bien representada en las legislaturas del ámbito federal (42% en la Cámara de Diputados) y estatal (38% en promedio). Esto representa un importante avance en cuanto al acceso de la mujer 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 que la mujer representaba 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 durante 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 la mujer en la política a través de su nominación para puestos de elección. En 2002, se prohibió a los partidos incluir más de 70% de candidatos del mismo género; en 2008, la cuota de mujeres aumentó a 40% para los principales candidatos; y en 2014 la Constitución estableció que todas las listas de candidatos 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 los ciudadanos 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 la aplicación de cuotas 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 el requisito 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).

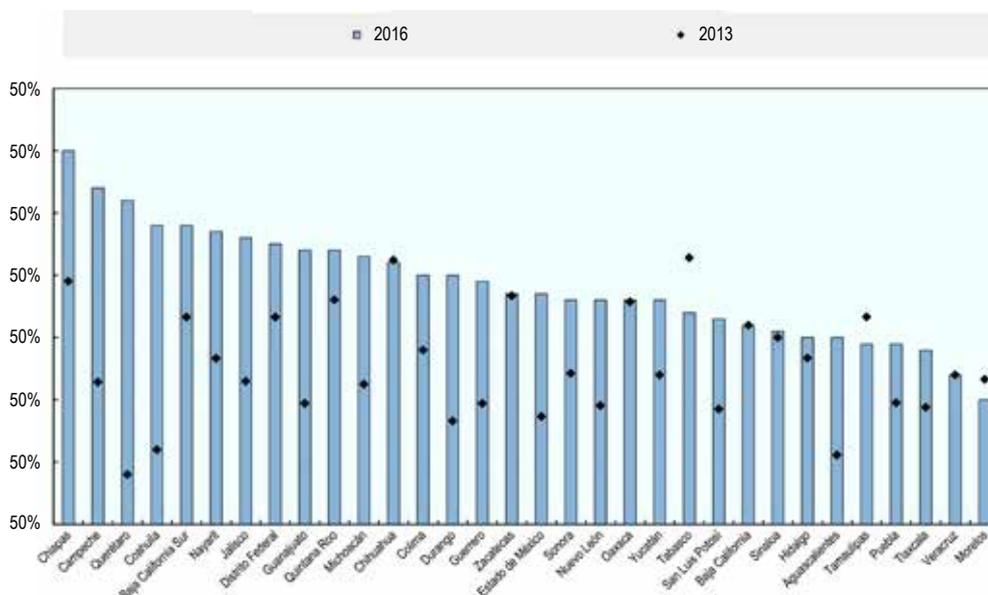
1 2 <http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/888933422951>

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 de 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 México 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 2016, 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 estos logros, 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.

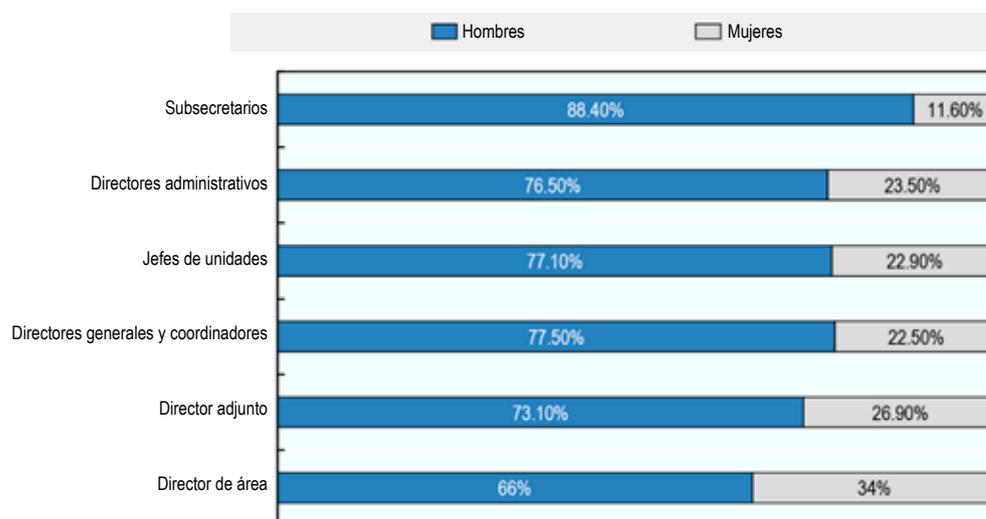
Muchas barreras restringen el acceso de las mujeres a los puestos públicos en que se toman decisiones. El hostigamiento político y la violencia contra las que ocupan cargos —tácticas empleadas para impedir la participación política— siguen siendo problemas fundamentales que es preciso atacar dentro de la campaña más vasta para prevenir y eliminar 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 mujeres 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 la Mujer 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, definir las funciones y responsabilidades de las partes interesadas y, ante todo, 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 equilibrar 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 hacia las cuestiones de género, tanto en los órganos de elección 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

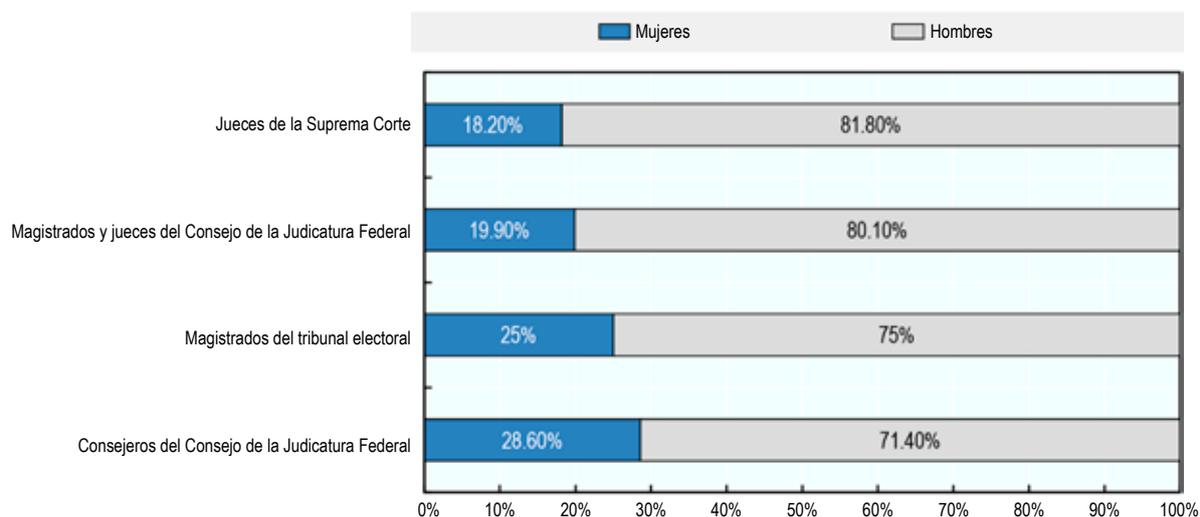
Gráfica 1.10. **Proporción de servidores públicos por nivel del puesto y género, México, 2015**



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

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

Gráfica 1.11. **Distribución de género en los puestos donde se toman las decisiones judiciales, 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 estas barreras. El Programa de Cultura Institucional desarrollado por Inmujeres intenta motivar a las instituciones públicas para que evalúen el estado de la igualdad de género en sus respectivas administraciones (por ejemplo, igualdad en la selección de personal, uso de tiempo por género, oportunidades de desarrollar las capacidades, acoso sexual, etc.) y creen planes de acción para integrar 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 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 implantando medidas para promover el equilibrio entre trabajo y vida personal, como otorgar una licencia por paternidad adicional 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 lente 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 diferencias 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 las cuestiones de género que pueden perjudicar a las mujeres en distintas formas. Para subsanar estas brechas, se requiere integrar una lente de género a todas las políticas y programas (capítulo 6).

De hecho, incluir evaluaciones oportunas (mediante indicadores de género y datos desglosados por sexo) de las diferentes necesidades de hombres y mujeres 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 neutras en cuanto a género y que impactarán a mujeres y hombres por igual, los resultados reforzarán las desigualdades de género y no las corregirán. Por ejemplo, si bien el programa de transferencia monetaria condicionada (CCT) de México da a las mujeres ingresos estables y una mejor posición para

negociar en el hogar, el carácter condicionado de la CCT 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 la mujer como cuidadora (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 década pasada, el país hizo compromisos legales nacionales e internacionales para alcanzar una igualdad sustancial entre mujeres y hombres mediante la adopción de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006 y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (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 la multiplicidad de esfuerzos, la implementación de estos compromisos se rezaga y en México subsisten muchas brechas de género (capítulo 2). La brecha de implementación, que socava los esfuerzos para conseguir el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible, está arraigada en la amplia percepción de los legisladores y los administradores públicos de que las leyes, políticas y programas de gobierno pueden ser neutros en cuestión de 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 hombres y mujeres— 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 hombres y mujeres.

Por lo tanto, las cuestiones 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 lente de igualdad de género a todas las políticas. Esto provoca el riesgo de marginar los esfuerzos en igualdad de género y no reconoce que las políticas tienen una dimensión de género y pueden perpetuar la desigualdad y la discriminación. Al observar los recientes resultados legislativos, se ve que de las 1 523 iniciativas analizadas en el Congreso durante 2015-2016, solo 42 (2.75%) se entregaron al Comité para la Igualdad de Género para su consideración. Casi todas estas iniciativas 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 neutras en cuestión de género se encuentra en la rama ejecutiva, 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).

En relación con la forma en que trabajan los legisladores y los administradores públicos, muchas otras dimensiones ilustran por qué el discurso de la igualdad de género sigue afectado por la falta sustancial de implementación. Incluyen las funciones y responsabilidades subdesarrolladas de los interesados clave del gobierno en la transversalidad de género; 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 desglosados por género, 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 arroja información desglosada por género. No obstante estos logros, se mantienen brechas importantes cuando se trata de la recolección sistemática y el uso de los datos desglosados por sexo en la etapa de diseño y evaluación de políticas sectoriales, las cuales se perciben como neutras en materia de género, cuando en realidad no lo toman en cuenta (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 aplicar una lente 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 aplicar el análisis lente de género en la elaboración de nuevas políticas o leyes en México 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 diferencias de género en políticas y programas. La presupuestación de género requiere criterios sólidos para el análisis de género, datos desglosados por sexo y por género, así como funciones y responsabilidades claras para la aplicación de dicho análisis a las asignaciones de presupuesto planteadas para todas 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 asignar recursos inequitativamente. En vez de solo asignar montos específicos a los programas enfocados a las mujeres, un compromiso eficaz para los presupuestos sensibles a las necesidades de género requeriría que las secretarías competentes consideraran el diferente impacto que las asignaciones presupuestarias 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 requerirán que las instituciones con la encomienda de verificar la calidad de los presupuestos planteados, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Presidencia de la República y el Congreso, integren la inclusión de 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 asignar los recursos en los diferentes sectores y, en última instancia, dar por resultado un mejor gasto público para beneficio de hombres y mujeres.

1.8. Cerrar la brecha de implementación en las políticas de igualdad de 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 en políticas incluyentes de género depende de la calidad del marco institucional para diseñar y, lo que es más importante, implementar políticas sensibles a las necesidades de 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 encarga 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 transversalidad 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 capacidad para apoyar a las secretarías en la aplicación de la lente 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 la meta de establecer unidades de género en todas las instituciones públicas para aumentar el sentido de pertenencia de las entidades de la administración pública federal respecto a las iniciativas para la igualdad de género. En el marco de 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 de género 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 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 de 2014 realizada por Inmujeres⁶ 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 presupuestaria para la igualdad de hombres y mujeres 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 hombres y mujeres (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 a las necesidades de 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 de 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, está a cargo de compilar información de las secretarías competentes sobre el progreso alcanzado y elaborar los informes de logros a través de la plataforma digital acerca de la implementación de Proigualdad, para efectos de transparencia.

Para superar este doble reto, México está redoblando sus esfuerzos para crear un criterio armonizado para evaluar las políticas a través de la lente 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 ahora da seguimiento al trabajo de la administración pública federal en la implementación de las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo 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 la mujer 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 los maestros para que reconozcan y eliminen los sesgos de género, y ayudar 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 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 que rodea al parto y cuando los 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 que más ganan. 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 para que tomen la licencia para la cual son elegibles. 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 los niños de tres a cinco años, esto implica aumentar los lugares 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 hombres y mujeres dispongan del mismo tiempo para combinar las responsabilidades laborales y familiares (en los sectores privados y públicos) 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 del seguro 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 la paga, el reclutamiento, la capacitación y los ascensos. Diversas medidas pueden ayudar a garantizar la igualdad en la paga, 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 hombres y mujeres 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 la mujer 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 anticipados 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 en un enfoque global y holístico al crecimiento de la protección social. 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.

Recomendaciones de políticas clave para crear políticas sensibles a las necesidades de 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 desglosados 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 transversalidad 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 desglosados 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 que todas las propuestas de políticas o programas sectoriales 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 los asesores estratégicos de dichas unidades 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 desglosados por género. 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 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 a las necesidades de 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.
- Apoyar la implementación de 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 transversalidad 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 que la OCDE da de las ninis (mujeres entre 15 y 29 años 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*, October 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>>.
- Raghobendra, 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.