



consultores en gestión pública y social, sc

ENTREGABLE 3

1. VERSIÓN FINAL DEL DOCUMENTO TEMÁTICO #1: HALLAZGOS, ANÁLISIS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS A PARTIR DE LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA NACIONAL DE USO DEL TIEMPO 2019



Contenido

Introducción.....	3
Importancia del TNRH en México y el mundo.....	¡Error! Marcador no definido.
Análisis del aporte económico del TNRH en México por características personales.....	¡Error! Marcador no definido.
Consideraciones para la formulación de políticas a partir de las distintas realidades del TNRH en México	21
Conclusiones.....	¡Error! Marcador no definido.
Referencias documentales	25
Glosario.....	30



Desigualdades de género en el uso del tiempo al interior de los hogares mexicanos: hallazgos e implicaciones

Diana L. Ramírez
Cynthia L. Michel
Guillermo M. Cejudo
Pablo de los Cobos

Introducción

En las últimas décadas, el mundo ha experimentado importantes transformaciones sociodemográficas, económicas y epidemiológicas que han derivado en una crisis de cuidados con demandas específicas. Lo anterior coloca al centro de la agenda global los derechos humanos de las personas, particularmente el derecho a cuidar y a recibir cuidados (ONU Mujeres, 2021). Actualmente ha aumentado la población que necesita cuidados, al tiempo que la población que solía prestarlos de forma no remunerada ha disminuido proporcionalmente (Saraceno, 2022). En efecto, el envejecimiento poblacional ocurre en un momento en el que surgen nuevas estructuras familiares (marcadas por la creciente participación laboral de las mujeres), y en el que el trabajo del hogar y de cuidados no remunerado ya no puede recaer única ni automáticamente en las mujeres del hogar (Daly, 2002).

Sin embargo, esto no ha significado que las tareas del hogar hayan sido redistribuidas de forma equitativa entre más personas. Por el contrario, en todo el mundo continúan siendo las mujeres quienes más horas dedican a este trabajo (OIT, 2019). La grave desigualdad entre mujeres y hombres en la distribución del trabajo de cuidados y del hogar provoca una sobrecarga de trabajo en las



mujeres —agravada por la pandemia por COVID-19— que afecta sus derechos humanos y su desarrollo.

Además, las opciones para satisfacer las necesidades de cuidado no son iguales para todas las mujeres, sobre todo en países como México, en donde el sistema de protección social está fragmentado y la desigualdad de ingresos es muy alta, así como la informalidad en el mercado (CEPAL, 2018). Aún más, la diversidad de configuraciones familiares (número y edad de integrantes del hogar, jefatura familiar, situación conyugal, etc.) define las opciones para distribuir la carga de cuidados en los hogares y determina la capacidad de participación de las personas en el mercado económico.

Para poder contar con información para reconocer las situaciones de desigualdad en la composición del trabajo de cuidados y en el hogar, 19 países en América Latina han realizado encuestas de uso de tiempo. Como explica Marco (2013), “la importancia de las encuestas de uso de tiempo para políticas de igualdad deriva del hecho de que las desigualdades se materializan en uso de tiempo (la vida es tiempo), y estas desigualdades dan lugar, a su vez, a otras varias formas de injusticia, dado que las oportunidades de las personas para participar en la vida laboral, en la política y en la comunidad, su calidad de vida y incluso su salud varía con el tiempo que tienen disponible” (p. 161, traducción propia).

En México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) levantó su primera encuesta de uso de tiempo en 1996 y lo ha hecho en cinco ocasiones más (1998, 2002, 2009, 2014 y 2019). Cabe señalar que todas las anteriores al año 2009 fueron tan sólo un módulo adicional de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares; de 2014 en adelante, se trata de una encuesta por sí misma. Así pues, la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) busca generar información estadística sobre la distribución del tiempo entre hombres y mujeres de todas las formas de trabajo (remunerado y no remunerado), considerando a la población de 12 años en adelante de zonas urbanas, rurales e indígenas. Su versión más reciente es de 2019 (INEGI, 2019).



Es así que a partir de los resultados de la ENUT 2019, en este documento analizamos las diferencias en el tiempo que destinan las mujeres a los cuidados y al trabajo en el hogar según la estructura del hogar, el ingreso y el acceso a prestaciones labores de las personas que integran su hogar. Con base en estos hallazgos, en este documento se ofrecen propuestas para utilizar esta y otra información de la ENUT para informar las políticas públicas que pueden incidir en reducir las desigualdades de género.

La desigualdad de género en el país en materia de trabajo del hogar y de cuidados

La desigualdad en México tiene distintas dimensiones; la de género es una de las más agudas. Se trata de una desigualdad estructural, inserta casi de manera invisible en la vida cotidiana de las personas. Una de sus manifestaciones más tangibles es la que ocurre en los hogares, por ejemplo, al mantener diariamente el bienestar de los integrantes de un hogar mediante actividades como cocinar, lavar la ropa o cuidar de ellos. Este trabajo es principalmente realizado por mujeres y, hasta hace poco, pasaba desapercibido en razón de la nulificación de su impacto en la “generación de riqueza” (Legarreta & Sagastizábal, 2018).

El que en las mujeres recaiga la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados responde a un estereotipo de género que asocia este tipo de actividades a una supuesta naturaleza femenina (Genta, 2020). Esta concepción limita no sólo el involucramiento masculino en estas labores, sino también el de otros agentes que también se benefician del trabajo no remunerado que realizan las mujeres al interior de sus hogares (como lo son el mercado, el Estado o la comunidad) (Blofield, 2012). Esto trae como consecuencia un ensanchamiento de las brechas entre hombres y mujeres, pues mientras no haya una redistribución equitativa del tiempo que se destina a estas responsabilidades —indispensables para el sostenimiento de la vida de cualquier persona— ellas seguirán en



desventaja. En otras palabras, el uso y distribución del tiempo entre hombres y mujeres es también atravesado por las desigualdades de género.

En México, las mujeres están dedicando cerca de 25 horas más a la semana que los hombres al rol de proveedoras no remuneradas de trabajo doméstico y de cuidados (INEGI, 2019). Las diferencias en el reparto del tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados en los hogares son un mecanismo que reproduce desigualdades. En efecto, la propia estructura del hogar influye en la reproducción de la desigualdad, pues esta define las necesidades de cuidado dentro de él. Como sugieren McLanahan y Percheski (2008), “[l]os cambios en la estructura familiar pueden contribuir a la reproducción de las desigualdades de género en dos vías. Primero, tener hijos afecta el empleo y los ingresos de las mujeres mucho más fuertemente que los de los hombres porque las mujeres tienen la responsabilidad principal de criar a los hijos. En segundo lugar, cuando los padres viven separados, las mujeres asumen una parte desproporcionada de los costos [financieros y de tiempo] de criar a los niños” (p. 270, traducción propia). En un país en el que la mayor parte de los hogares son biparentales, las mujeres que en ellos habitan suelen tener dos escenarios, cada uno de los cuales reproduce la desigualdad de género de alguna forma: trabajar de forma remunerada, asumiendo con ello una sobrecarga de trabajo, o no trabajar de forma remunerada, limitando así su posibilidad de ejercer muchos de sus derechos.

El primer escenario consiste en aquel en el que la mujer (por necesidad o decisión propia) participa activamente en el mercado laboral. Al tratarse de un recurso limitado, una buena administración del tiempo resulta fundamental para que una persona pueda equilibrar los diversos roles que adopta (en los ámbitos laboral, familiar, personal, etc.). Sin embargo, debido a la desigualdad en el uso del tiempo dentro de los hogares, el costo de administración del tiempo es mayor para las mujeres. En efecto, en los hogares en los que las mujeres tienen un trabajo remunerado, también asumen en mayor proporción la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Ambos los llevan a cabo a costa del tiempo destinado a otro tipo de actividades que también les resulten



valiosas. Al enfrentar mayor dificultad para conciliar los distintos roles que asumen, las mujeres suelen experimentar una sobrecarga de trabajo, que en muchas ocasiones termina por afectar su bienestar físico y emocional (GIRE, 2017; Ibarra et al, 2020).

Para muchas de las mujeres en México, tener un trabajo remunerado no es opcional. Así, el segundo escenario es aquel en el que las mujeres no participan en el mercado laboral y, en su lugar, se dedican de tiempo completo al trabajo y cuidado en el hogar. En estos hogares es un integrante (regularmente, hombre) quien destina la mayor parte de su tiempo en salir al mercado laboral y obtener un ingreso por ello, gracias a que, al interior de su hogar, habrá una persona (generalmente una mujer) que ocupará gran parte del suyo en realizar el trabajo doméstico y de cuidados indispensable para el funcionamiento del hogar. Este modelo limita la posibilidad de las mujeres de prosperar económicamente, participar en la vida político-social o simplemente de satisfacer sus necesidades básicas (Coffey et al., 2020) como socializar, descansar o cuidar de su salud.

Si bien los hogares biparentales son los más frecuentes en nuestro país, existen muchas otras estructuras y, dentro de ellas, diversas características socioeconómicas que modifican en alguna dirección las dinámicas de cuidados y trabajo del hogar. Observar a detalle cómo experimentan el trabajo doméstico y de cuidados los distintos tipos de hogares, y cómo éste incide en el uso del tiempo de sus integrantes en función de su género, es indispensable para dimensionar el tamaño de los sesgos de género y, con ello, orientar decisiones de política pública.

Caracterización de los hogares de México

Según datos censales, en México hay 35 millones de hogares (INEGI, 2020a). La manera en que se estructura y administra su sostenimiento está influida por características como el número total de integrantes, su edad y ocupación, sus fuentes de ingresos o las prestaciones a las que tienen acceso.



Una manera en la que se suele caracterizar a los hogares mexicanos es a través de su composición. A partir del parentesco que existe entre las personas integrantes, INEGI (2020a) hace una clasificación dicotómica por tipo de hogar: familiares y no familiares. Los hogares familiares engloban a los nucleares (pareja sin hijas/os o padre(s)/madre(s) + hijas/os), a los ampliados (hogar nuclear + otro familiar) y a los compuestos (hogar nuclear o ampliado + un no familiar). Los hogares no familiares comprenden a los unipersonales (persona viviendo sola) y a los corresidentes (personas que viven juntas sin tener un lazo de parentesco que les una). En México predominan los hogares familiares, pues la mayoría de los hogares son nucleares (61.5%), seguidos por los ampliados (24.3%). El tercer lugar lo ocupan los unipersonales, con un 12.4% de la población viviendo en este tipo de hogar (INEGI, 2020a).

Otra manera de caracterizar a los hogares mexicanos es tomando en cuenta sus niveles de ingresos, clasificándolos según su posición respecto a la línea de pobreza por ingresos determinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las cuales son “umbrales mínimos de gasto promedio que se emplean para comparar con los ingresos de los hogares de la ENIGH y de ahí determinar porcentajes de pobreza” (2020, p. 1). Estos datos permiten analizar el grado de vulnerabilidad económica que podrían experimentar las personas dependiendo de si el hogar se encuentra por encima o por debajo de la línea de pobreza y, en consecuencia, medir los impactos que esto conlleva en cuanto a la garantía de sus derechos económicos, políticos y sociales.

Finalmente, otra alternativa de caracterización de los hogares es diferenciándolos por el acceso a prestaciones laborales. La participación en los mercados de trabajo es un factor que incide en las oportunidades, recursos y capacidades de los hogares para subsistir. De la población de 15 años o más en nuestro país, el 60% se encuentra económicamente activa (PEA), esto es, están trabajando o buscando un trabajo remunerado (INEGI, 2022). No obstante, formar parte de la PEA no garantiza en automático acceder a prestaciones. Ciertas características de la actividad económica en la que se desempeñe la persona



inciden en su posibilidad de acceder a ellas, por ejemplo, si cuenta o no con un empleo digno. Esta categoría de trabajo implica el respeto pleno a la dignidad humana, pues no hay cabida a la discriminación y, sobre todo, la persona trabajadora debe tener acceso a la seguridad social y percibir un salario remunerador (CONEVAL, 2022a)

A continuación, a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2019 del INEGI se presenta un análisis de las diferencias en el tiempo que destinan las mujeres a los cuidados y al trabajo en el hogar desde distintas miradas, con el objetivo de caracterizarlas y, con ello, poder contribuir a disminuirlas.

El uso del tiempo de las mujeres según las características de sus hogar

Al igual que en el resto de América Latina, en México el número de horas trabajadas —sumando las remuneradas y las no remuneradas— es mayor para mujeres que para hombres (en concreto, 6.2 horas más a la semana según datos de la ENUT 2019) y, a la vez, las mujeres dedican una proporción mayor de su tiempo al trabajo no remunerado. No obstante, se ha encontrado también que la carga de trabajo no remunerado y la intensidad de sus variaciones son muy diferentes en función del ingreso del hogar (Salvador & Galván, 2013), la estructura familiar (McLanahan & Percheski, 2008) y los niveles de pobreza (CONEVAL, 2022c). En las siguientes subsecciones se analizan las diferencias en el tiempo destinado a cuidados y al trabajo en el hogar según la estructura del hogar, el ingreso y el acceso a prestaciones laborales de las personas que lo integran no sólo para caracterizar las desigualdades de género, sino también para tener un panorama sobre las desigualdades en el uso del tiempo entre las mujeres en México.



El análisis de horas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado del hogar que se presenta en este documento está basado en el promedio de horas semanales que hombres y mujeres mayores de 12 años dedican a estas actividades a partir de las características definidas como objeto de estudio: por ejemplo, cuáles son las variaciones en el uso del tiempo si se trata de un hogar unipersonal masculino o femenino, o cómo se distribuye el tiempo en los hogares en los que sí hay acceso a prestaciones laborales frente a los que no. Cabe señalar que las categorías de trabajo de cuidados a poblaciones específicas (infancias, personas adultas mayores o con discapacidad) sólo contemplan a los hogares en los que efectivamente habitan estas personas.

A. Por tipo de hogar

Las posibilidades de uso de tiempo de las personas integrantes de un hogar estarán determinadas por la configuración del mismo: cuántas personas menores y mayores de edad habitan en él, el tipo de parentesco, el número de integrantes con necesidades particulares de cuidado, entre otras características. En México, el tipo de hogar en el que se habita (nuclear, ampliado o unipersonal) influye en gran medida en el tiempo que se dedica al trabajo no remunerado del hogar.

Por ejemplo, las horas promedio que dedican a los quehaceres domésticos las mujeres de hogares nucleares resulta abrumadora: prácticamente dedican poco más de un día de su semana (27.5 horas) a actividades como preparar y servir alimentos, limpiar la casa, lavar y planchar la ropa, hacer la despensa o realizar pagos del hogar. En contraste, los hombres en este tipo de hogar dedican 8.6 horas a la semana. Esta misma brecha también se presenta al compararlas con las mujeres de hogares ampliados o unipersonales. Aunado a esto, son las mujeres que viven en hogares nucleares quienes más tiempo destinan al cuidado de las personas residentes del hogar que están enfermas o que viven con una discapacidad.



Tabla 1. Diferencia en el tiempo promedio que destinan hombres y mujeres al trabajo doméstico y de cuidados a la semana, por sexo y tipo de hogar

Tipo de actividad	Tipo de hogar					
	Nuclear		Ampliado		Unipersonal	
	M	H	M	H	M	H

Horas semanales que destinan las personas de estos hogares a:

Quehaceres domésticos	27.5	8.6	24.9	7.8	22.3	14.8
Trabajo de cuidados a niñas y niños menores de 5 años	14.1	5.2	12.5	4.9	NA	NA
Trabajo de cuidados a personas adultas mayores	17.8	16.2	16.4	10.9	NA	NA
Trabajo de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad	29.5	16.6	23.8	12.9	NA	NA
Quehaceres domésticos y cuidados no remunerados para otro hogar	9.3	5.9	8.8	6.3	13.8	8

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2019.

Nota: NA = no aplica. No aplican las actividades "Trabajo de cuidados a niñas y niños menores de 5 años", "Trabajo de cuidados a personas adultas mayores" ni "Trabajo de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad" en hogares unipersonales puesto que, al tratarse de personas que viven solas, no habría niñas, niños ni personas adultas mayores, con discapacidad o enfermas a quienes brindarles cuidados.

En los hogares de tipo ampliado el trabajo no remunerado del hogar también está altamente feminizado. Las mujeres de esta categoría de hogar dedican bastante tiempo a las labores de cuidados, particularmente de personas con discapacidad. En comparación con los hombres de hogares ampliados, ellas dedican 10.9 horas más a la semana a esta actividad.



Por su parte, las mujeres de hogares unipersonales tienen en promedio 60.5 años y, al mismo tiempo que dedican una cantidad significativa de horas a los quehaceres de su hogar (pues sólo el 10.6% de los hogares unipersonales femeninos contrata a alguien que las asista con estas labores), también están ocupando más horas en trabajar no remuneradamente para otros hogares. Esto no solo es en comparación con los hombres en la misma categoría de residencia (ellos destinan 5.8 horas menos que ellas), sino con el tiempo que dedican las mujeres de los otros tipos de hogar al cuidado no remunerado en otros hogares al cuidado no remunerado en otros hogares: 5 más que las de hogares ampliados y 4.5 más que las de hogares nucleares. Pero, además, 5% de las mujeres que viven solas, necesitan de los cuidados de otra persona por tener una discapacidad o una enfermedad crónica o temporal, lo cual dificulta la atención de sus necesidades de cuidado.

Dentro de las distintas configuraciones de hogares nucleares se encuentran los hogares monoparentales; es decir, aquellos en los que exclusivamente habita una persona progenitora (ya sea la madre o el padre) con sus hijos/as. En México, el 11.1% de los hogares se encuentran en esta clasificación y 8 de cada 10 tienen jefatura femenina, convirtiéndolos en el tipo de hogar nuclear más común después de los de parejas heterosexuales con hijos/as (Torres, 2022). Al observar las diferencias en el tiempo que dedican las jefas y jefes de este tipo de hogares al trabajo doméstico y de cuidados, destaca que las madres dedican más horas a los quehaceres del hogar y al cuidado de personas enfermas o con discapacidad.



Tabla 2. Diferencia en las horas promedio a la semana que destinan las madres y padres de hogares monoparentales al trabajo doméstico y de cuidados

Tipo de actividad	Jefatura del hogar monoparental	
	Femenina	Masculina
Quehaceres domésticos	19.2	17
Trabajo de cuidados a niñas y niños menores de 5 años	10.4	11.4
Trabajo de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad	17.6	14
Quehaceres domésticos y cuidados no remunerados para otro hogar	6.8	5.4

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2019.

Nota: únicamente se consideran los hogares en los que hay una sola persona progenitora y, entre las hijas/os, mínimo uno o una que sea menor de 17 años.

B. Por ingresos del hogar

Los ingresos del hogar influyen en el trabajo doméstico y de cuidados, pues determinan el acceso a bienes y servicios útiles para asegurarlos. Por ejemplo, de acuerdo con los datos recopilados por un sondeo sobre los precios y características del servicio de guarderías privadas en México, la mayoría de estos establecimientos cobran mensualmente entre \$1,001 MXN y \$2,000 MXN (PROFECO, 2019). Para un hogar por debajo de la línea de pobreza por ingresos, esta cifra constituiría buena parte de sus ingresos. Recurrir a la provisión privada de servicios de cuidado es, para buena parte de los hogares mexicanos, un lujo, particularmente si tomamos en cuenta que, en 2020, de los poco más de 12 millones de niñas y niños menores de 5 años (es decir, las y los potenciales



usuarios de estos servicios), el 54.3% se encontraba en situación de pobreza (CONEVAL, 2022c).

Así, ante lo poco accesible que resulta la adquisición de bienes y servicios para el trabajo doméstico y de cuidados desde el mercado, aunado a las limitadas alternativas disponibles desde el Estado mexicano (CIDE & CONEVAL, 2017), las más afectadas resultan ser las mujeres más pobres, pues están destinando más de su tiempo para encargarse de estas actividades; esto en comparación del tiempo que destinan los hombres con los que cohabitan y del que destinan las mujeres en hogares económicamente más prósperos (véase tabla 3).

Tabla 3. Diferencia en el tiempo promedio que destinan hombres y mujeres al trabajo doméstico y de cuidados a la semana, por sexo y condición de pobreza por ingresos laborales

Tipo de actividad	Condición del hogar			
	En pobreza por ingresos laborales		No en pobreza por ingresos laborales	
	M	H	M	H
Horas semanales que destinan las personas de estos hogares a:				
Quehaceres domésticos	26.3	8.3	23.6	9.2
Trabajo de cuidados a niñas y niños menores de 5 años	12.6	5.3	12.8	5.5
Trabajo de cuidados a personas adultas mayores	16.8	13.8	13.1	9.4
Trabajo de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad	26.7	14.7	19.6	13.4
Quehaceres domésticos y cuidados no remunerados para otro hogar	8.8	6.4	8.3	5.7



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2019.

Nota: para determinar si un hogar se encuentra en condición de pobreza por ingresos se utilizó el parámetro definido por CONEVAL (2020), esto es, un ingreso mensual del hogar inferior a \$13,133.30 MXN para un hogar de cuatro integrantes. Si bien esta cifra no es del todo sensible a la configuración de los hogares en cuanto a su número de integrantes, para el análisis se recurrió a ella para tener un referente. Asimismo, se utiliza el concepto de (no) pobreza por ingresos laborales porque el análisis se realizó únicamente sobre las personas encuestadas que trabajan y perciben un ingreso por ello. No se consideran otro tipo de ingresos como, por ejemplo, jubilaciones o pensiones, remesas, programas de gobierno, entre otros.

En promedio, las mujeres de hogares en situación de pobreza por ingresos destinan más de 26 horas a la semana a la realización de tareas domésticas, 2.7 horas más que las mujeres que viven en hogares que no están en esa situación. Inclusive, según datos del CONEVAL (2022d), la pandemia por COVID-19 elevó el número de mujeres en situación de pobreza que se dedican exclusivamente al trabajo del hogar y disminuyó el porcentaje de ellas que cuentan con un empleo remunerado.

De igual manera, cuando de trabajo de cuidados se trata, las mujeres de hogares en pobreza invierten más de su tiempo en atender a las personas en situación de dependencia que viven en su hogar, en especial de aquellas que se encuentran enfermas o que tienen alguna discapacidad (26.7 horas a la semana vs 19.6 de las mujeres en hogares no pobres) o que son adultas mayores (16.8 vs 13.1 horas a la semana). Dadas sus características de vida, estas poblaciones requieren de elementos particulares para procurar su cuidado (como atención de salud especializada, medicamentos o ayudas técnicas) y, para su adquisición, los hogares deben destinar una cantidad de recursos que, no en pocas ocasiones, resulta significativa para su bolsillo. Por ejemplo, durante 2020 el 4.6% de los hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema en México realizaron un gasto catastrófico en salud. Esto significa que en esos hogares se destinó más del 30% de su capacidad de pago o ingreso disponible para cubrir el gasto en salud (CONEVAL, 2022b).



Los gobiernos han implementado acciones de política para apoyar el ingreso de los hogares de personas adultas mayores o con discapacidad. Estas son la Pensión para el Bienestar de Personas Adultas Mayores, que consiste en un apoyo económico de \$3,850 cada dos meses a personas mayores de 65 años; y la Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad, la cual otorga también de manera bimestral \$2,800 a niñas, niños y jóvenes de 0 a 29 años, personas de comunidades indígenas y afrodescendientes y personas con alto grado de marginación. No obstante, según Jaramillo (2022) actualmente sólo 52 % de los hogares de menores ingresos recibe al menos un programa social — como lo pueden ser estas Pensiones del Bienestar— cifra que, en 2016, era del 68 %. Es decir, hubo una disminución importante de los hogares en situación de pobreza que reciben un ingreso extra con el cual podrían adquirir los insumos necesarios para el cuidado adecuado de sus integrantes en edad avanzada o con discapacidad.

Una mujer en pobreza por ingresos que no recibe dinero por parte de un programa de gobierno debería contar al menos con el tiempo para buscar mejorar su situación económica y así poder cubrir sus necesidades personales y las de su hogar de manera más satisfactoria. Sin embargo, las mujeres de hogares en pobreza pasan, en promedio, 36 horas a la semana en su trabajo remunerado, mientras que las mujeres en hogares no pobres, pasan 40. Aunque ambos grupos están realizando dobles jornadas laborales —por su trabajo remunerado y por el no remunerado al interior de los hogares— en realidad se trata de dos circunstancias distintas: las mujeres en hogares más prósperos cuidan un poco menos, pero trabajan más; mientras que las pobres trabajan menos, pero cuidan más. Para éstas últimas, reducir el tiempo que dedican al cuidado y a la limpieza del hogar (ya sea a través de la redistribución de tareas entre los integrantes de la familia o con el acceso a servicios públicos de cuidados) es una vía para que dispongan de tiempo para trabajar, estudiar o encontrar otras formas de contribuir al ingreso de sus hogares o procurar su propio desarrollo.



C. Por acceso a prestaciones laborales

Las personas que por su trabajo gozan de prestaciones laborales tienen acceso a una serie de beneficios derivados de la relación laboral que mantienen con su empleador, los cuales “buscan brindar cobertura ante las distintas situaciones que pueden impedir la continuidad laboral, tales como accidentes de trabajo, maternidad, desempleo, vejez, etc.” (Galeazzi & Polti, 2020, p. 66). Las prestaciones laborales repercuten no sólo en la seguridad individual de la persona empleada, sino también en la del hogar en el que habita. Algunas de ellas, como las licencias de paternidad/maternidad o el acceso a guarderías, podrían reconfigurar el tiempo que destinan sus integrantes al trabajo doméstico y de cuidados.

Los datos muestran que cuando al menos una persona dentro del hogar tiene acceso a todas las prestaciones laborales capturadas por el INEGI, hay un aumento ligero, pero generalizado, en el tiempo que los hombres dedican al trabajo no remunerado del hogar en comparación con el que dedican los hombres de hogares sin acceso a prestaciones. A pesar de esto, las horas de las mujeres que destinan a estas actividades, tanto en hogares con y sin prestaciones, siguen siendo muchas más que las de los integrantes masculinos.



Tabla 4. Diferencia en el tiempo promedio que destinan hombres y mujeres al trabajo doméstico y de cuidados a la semana, por sexo y acceso a prestaciones laborales

Tipo de actividad	Condición del hogar			
	Mínimo una persona en el hogar tiene un empleo con acceso a todas ¹ las prestaciones laborales		Ninguna persona en el hogar tiene un empleo con acceso a prestaciones laborales	
	M	H	M	H

Horas semanales que destinan las personas de estos hogares a:

Quehaceres domésticos	22.8	9.8	23.8	6.8
Trabajo de cuidados a niñas y niños menores de 5 años	15.6	5.9	10.8	4.8
Trabajo de cuidados a personas adultas mayores	13.9	10.8	13	11.9
Trabajo de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad	20.1	14.6	23.5	12.1
Quehaceres domésticos y cuidados no remunerados para otro hogar	7.8	6.5	7.8	6

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2019.

¹ 1) Licencia o permiso con sueldo por enfermedad, accidente o maternidad/paternidad; 2) vacaciones pagadas; 3) jubilación, 4) pensión o sistema de ahorro para el retiro; 5) guardería o estancia infantil; 6) licencia por cuidados maternos/paternos y 7) servicio médico.

Al observar lo que pasa con la distribución del tiempo únicamente de las madres de menores de 5 años que además son trabajadoras con prestaciones, en el caso



de las que no tienen acceso a guarderías o licencias de cuidados las horas destinadas a quehaceres domésticos, al cuidado de personas enfermas y con discapacidad y al trabajo no remunerado para otros hogares aumentan un poco. Pero quizá la situación más llamativa (y que se evidencia desde la tabla 4) es que, incluso contando con prestaciones para el cuidado, las madres derechohabientes están destinando más horas a cuidar de las y los menores de 5 años de su hogar.

Tabla 5. Diferencia en el tiempo promedio que destinan las madres trabajadoras al trabajo doméstico y de cuidados a la semana, por condición de acceso a prestaciones de cuidados

Tipo de actividad	Con acceso a guarderías y/o licencias para cuidados	Sin acceso a guarderías ni licencias para cuidados
	M	M
Horas semanales que destinan las mujeres a:		
Quehaceres domésticos	27.7	29
Trabajo de cuidados a niñas y niños menores de 5 años	15.5	11.1
Trabajo de cuidados a personas adultas mayores	16.7	13.6
Trabajo de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad	17.6	19.5
Quehaceres domésticos y cuidados no remunerados para otro hogar	5.3	7.6

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2019.



Es importante destacar que el contar con prestaciones laborales no obliga a hacer uso de ellas. Por ejemplo, para 2021, la capacidad instalada de todas las guarderías ordinarias del IMSS era de 26,460 lugares disponibles; no obstante, su porcentaje de ocupación era del 37.1% (IMSS, 2022). Lo anterior significa que hay un número importante de familias derechohabientes que no utilizan estos servicios de cuidado infantil, aun cuando tienen la posibilidad de hacerlo. Las razones detrás de esta elección son varias, como el hecho de que la ubicación geográfica, los requisitos o los horarios de atención de las guarderías no siempre son acordes a las necesidades de las trabajadoras y de sus hogares (Cejudo et al., 2017). Pero quizá la de mayor peso es la preferencia por familiarizar las responsabilidades de cuidados, en parte debido a una sensación de desconfianza al delegar su cuidado fuera del núcleo familiar (CONEVAL, 2022c). En efecto, según datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS), el 55% de las hijas e hijos de mujeres incorporadas al mercado laboral en México reciben cuidados por parte de su abuela mientras su madre trabaja (INEGI, 2017). Si bien la familia no deja de ser un actor fundamental y responsable de la provisión de cuidados para sus integrantes, el Estado también debe ser copartícipe de esta dinámica mediante políticas públicas que reconozcan, reduzcan y redistribuyan el trabajo doméstico y de cuidados y, en general, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las mujeres trabajadoras remuneradas y no remuneradas. En esa lógica, en la siguiente sección se presentan algunas conclusiones generales para, más adelante, discutir implicaciones de este y otros hallazgos para la discusión actual hacia un sistema nacional de cuidados en México.



Conclusiones

El análisis anterior permite concluir con dos reflexiones sobre la desigualdad de género en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares mexicanos. En primer lugar, independientemente de la estructura familiar, los ingresos de los hogares o de la condición de derechohabiente de sus integrantes, las mujeres cuidan más que los hombres. En realidad tener múltiples integrantes en el hogar, recibir un ingreso extra por parte de algún programa social o tener derechohabiente a prestaciones relacionadas al cuidado, son atributos que no propician una repartición más equitativa de las tareas de cuidado al interior de los hogares; más bien, en todos son las mujeres quienes están destinando más de su tiempo a atender estas actividades esenciales para la reproducción de la vida. Más allá de factores económicos o laborales, son las decisiones dentro del hogar, sobre cómo se distribuyen las responsabilidades entre hombres y mujeres las que están detrás de estas diferencias.

En segundo lugar, una acumulación de cualidades puede terminar por afectar aún en mayor medida la carga de trabajo doméstico no remunerado. Por ejemplo, en promedio, una mujer en México destina 26.6 horas a la semana a los quehaceres del hogar (aunque, si viviera en Quintana Roo, las horas promedio disminuirían a 21.3, pero si viviera en Chiapas, aumentarían a 29.7). Si en el hogar de esa mexicana promedio vive una niña o niño menor de 5 años, su cuidado directo le implica 13.5 horas a la semana, con lo que, en suma, potencialmente estaría dedicando 34.8 horas a la semana a las labores de cuidado infantil y a la limpieza de su hogar. Pero, si además se trata de un hogar en el que habita una persona adulta mayor a la que se le brindan cuidados pasivos, las horas semanales podrían aumentar hasta 55.2. Si bien es cierto que los cuidados pasivos implican que es posible la realización de tareas de manera simultánea (estar pendiente de la PAM mientras la cuidadora realiza alguna otra actividad), los días de una mujer mexicana promedio están dedicados a cuidar de sus familiares y de su hogar, a costa de su bienestar y su posibilidad de acceder efectivamente a sus derechos.



En resumen, las características de los hogares mexicanos inciden muy poco en liberar el tiempo de las mujeres para realizar otras actividades no relacionadas con las tareas reproductivas e, inclusive, algunas de ellas complejizan aún más el aligerar la carga de dichas responsabilidades. Uno de los pilares fundamentales de las políticas públicas orientadas a propiciar la igualdad de género deberá tomar en consideración que la distribución inequitativa del trabajo no remunerado, por un lado, afecta de manera generalizada a las mujeres en México, pero por otro, que este trabajo no lo viven por igual todas ellas, sino que existen ciertas particularidades que implicarán rutas de acción diferenciadas para cerrar las brechas que les impiden alcanzar más y mejores oportunidades para su desarrollo y bienestar.

Implicaciones para un sistema nacional de cuidados que atienda las desigualdades en los hogares

A finales de 2022, hay en México una discusión política y legislativa sobre un sistema nacional de cuidados. Al igual que ha ocurrido en otros países de la región, la implementación de un sistema de cuidados tendrá que atender diversas poblaciones: a las personas mayores, a la primera infancia, a las personas con discapacidad y, además, tener como población objetivo a las personas cuidadoras, tanto remuneradas como no remuneradas (Michel et al., 2020). Éstas últimas serían, como se ha mostrado en las secciones previas, primordialmente mujeres, que dedican tiempo al cuidado de otros integrantes del hogar, a costa de su tiempo para la vida laboral, su educación, esparcimiento y autocuidado. Es por ello que un sistema nacional de cuidados debe contar como uno de sus insumos la evidencia disponible sobre el uso del tiempo. Más aún, si bien como sistema nacional buscará articular esfuerzos y homologar la oferta de reglas, servicios y bienes públicos dirigidos al cuidado, será importante también que pueda responder a la heterogeneidad en la distribución del uso del tiempo en los hogares.



Este documento ha mostrado que el tiempo dedicado al trabajo del hogar y de cuidados no remunerado por parte de las mujeres es mucho mayor que el de los hombres, pero también que hay variaciones importantes por tipo de hogar, por sus ingresos y por las prestaciones laborales a las que tienen acceso. Por ello, las políticas públicas dirigidas a reconocer el trabajo no remunerado y aligerar la carga de cuidados podrían utilizar la información disponible sobre uso de tiempo para calibrar mejor las intervenciones.

En este sentido, Marco (2013) reconoce que, pese a la disponibilidad de información derivada de encuestas de uso de tiempo en América Latina, “la integración de sus hallazgos en política pública es, en el mejor de los casos, incipiente”. (p. 160), aunque también reconoce que el trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres con INEGI ha sido pionero en fomentar la utilización. Con todo, sugiere algunos sectores en los cuales la información derivada de encuestas sobre uso de tiempo puede ser incorporada: la política y la regulación laboral, para reconocer las cargas de tiempo que tienen las mujeres u ofrecer oportunidades de horarios y organización de la vida laboral que se adecuen a las condiciones diferenciadas de los hogares; en la política de seguridad social, para poder integrar en condiciones de igualdad a los esquemas de protección social (incluyendo pensiones y acceso a salud) a aquellas personas que se dedican exclusivamente al trabajo del hogar no remunerado, incluido el de cuidados; en las políticas de combate a la pobreza, para incorporar la escasez de tiempo como una dimensión; en las políticas de salud para que –al igual que con seguridad social– no queden excluidas las personas cuyo trabajo no es remunerado y en el mercado formal; en políticas educativas para que el proceso educativo no imponga nuevas demandas de cuidado en las mujeres (p. 163-169).

La información sobre uso de tiempo puede servir para identificar necesidades de nuevas regulaciones —por ejemplo, para facilitar la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal—, nuevas prestaciones —como las licencias de cuidados— o nuevos programas sociales —por ejemplo, para cubrir el hueco generado por la eliminación de programas de guarderías para hijos e hijas de madres trabajadores sin seguridad social—. Y, finalmente, puede servir



para el diseño de atributos concretos de trámites o reglas de operación, pues muchas veces las cargas administrativas impuestas a las personas les requiere una inversión considerable del tiempo disponible y, de nuevo, son las mujeres quienes asumen la carga. Un ejemplo de esto último son las condicionalidades que algunos programas de transferencias monetarias tenían hasta hace poco, pues “debido a la división sexual de la mano de obra dentro y fuera del hogar, las mujeres beneficiarias son más propensas a invertir tiempo en llevar a otros miembros del hogar a la escuela o a la clínica de salud y así tener mayor participación en actividades comunitarias” (Parker & Skoufias, 2000).

Cualquier política pública, por sus objetivos, por la forma en que define a su población a atender, por los atributos de su diseño, los tiempos de implementación y los requisitos de incorporación puede tener efectos en las demandas de tiempo en los hogares, por lo que las cargas de tiempo (que, sabemos, recaerán en mujeres) deben ser siempre, una consideración en la formulación de las políticas.



Referencias documentales

Blofield, M. (2012). *Care Work and Class: Domestic Workers' Struggle for Equal Rights in Latin America*. Penn State Press.

Cejudo, G., Michel, C., Ortiz, S., Sobrino, A., Trujillo, H., & Vázquez, M. (2017). Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México. <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Diag%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>

CEPAL. (2018). Disponible en ESPAÑOL Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44361-cuidados-america-latina-caribe-textos-seleccionados-2007-2018>

CIDE, & CONEVAL. (2017). Elementos para discutir una Estrategia Nacional de Cuidados (ENAC) en México. <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=Producto%20cuidados.pdf>

Coffey, C., Espinoza Revollo, P., Harvey, R., Lawson, M., Parvez Butt, A., Piaget, K., Sarosi, D., & Thekkudan, J. (2020). *Time to Care: Unpaid and underpaid care work and the global inequality crisis*. Oxfam. <https://doi.org/10.21201/2020.5419>

CONEVAL. (2020). ¿Qué son líneas de pobreza por ingresos pobreza extrema por ingresos? https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Lineas_de_pobreza.pdf

CONEVAL. (2022a). Estudio diagnóstico del derecho al trabajo 2022. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/EDDT_2021.pdf



CONEVAL. (2022b). Evaluación Estratégica de salud. Primer informe. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Evaluacion_Estrategica_Salud_Primer_Informe.pdf

CONEVAL. (2022c). Pobreza y cuidado infantil: Un estudio cualitativo en hogares de México. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Informe_pobreza_y_cuidado_infantil_021222_.pdf

CONEVAL. (2022d). Sistema de Indicadores sobre Pobreza y Género en México. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza%20y%20Género/2016-2020/Sistema_Indicadores_Pobreza_Genero_Mexico_2016_2020.pdf

Daly, M. (2002). Care as a Good for Social Policy. *Journal of Social Policy*, 31(2), 251–270. Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/S0047279401006572>

Galeazzi, C., & Polti, N. (2020). Seguridad social y cuidados. *Idelcoop*, 232. https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/pg_64-73_reflex.pdf

Genta, N. (2020). Estrategias y discursos de cuidado infantil en Uruguay. En *Miradas latinoamericanas a los cuidados (CLACSO)*.

GIRE. (2017). Horas hábiles: Corresponsabilidad en la vida laboral y personal. Grupo de Información de Reproducción Elegida, AC. https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/VIDA_LABORAL_Y_REPRODUCTIVA.pdf

Ibarra, H., Gillard, J., & Chamorro-Premuzic, T. (2020, julio 16). Why WFH Isn't Necessarily Good for Women. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2020/07/why-wfh-isnt-necessarily-good-for-women>

IMSS. (2022). Capítulo XII. Guarderías, Memoria Estadística 2021, IMSS. <https://ominis.org/fuentes/capitulo-xii-guarderias-memoria-estadistica-2021-imss/>



INEGI. (2017). Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS). <https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/>

INEGI. (2019). Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>

INEGI. (2020a). Censo de Población y Vivienda 2020. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Resultados_generales

INEGI. (2020b). Hogares censales por entidad federativa según tipo de hogar, serie de años censales de 2000 a 2020. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Hogares_Hogares_01_57ba7d6b-c179-4e83-bea5-bc19c0defb11&fbclid=IwAR3vbiHaqFRcNQBIFg7MGF_NZY4C1mQeD0s9xsWz0T2F-_WhE_W2etUzQSE

INEGI. (2022). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), población de 15 años y más de edad. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>

Jaramillo, M. (2022). Los más pobres al final: Cuatro años de política social de la 4T. Nexos. <https://economia.nexos.com.mx/los-mas-pobres-al-final-cuatro-anos-de-politica-social-de-la-4t/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20los%20datos,34%20%25%20del%20total%20de%20hogares.>

Legarreta, M., & Sagastizábal, M. (2018). Haciendo visible el trabajo invisibilizado (que no invisible): Las encuestas de uso de tiempo. <https://ecosfron.org/wp-content/uploads/Art%C3%ADculo-Matxalen-y-Marina.pdf>

Marco, F. (2013). The utilization of time-use surveys in public policy. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37975>



McLanahan, S., & Percheski, C. (2008). Family Structure and the Reproduction of Inequalities. *Annual Review of Sociology*, 34(1), 257–276. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134549>

Michel, C., Torres, Natalia, Lugo, Damián, & Cejudo, Guillermo. (2020). Marco analítico y metodología para diagnosticar las brechas en los cuidados en municipios de México. LNPP-CIDE. <https://cuidados.lnpp.mx/>

OIT. (2019). Derechos para personas trabajadoras del hogar y empleadoras. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_735064.pdf

ONU Mujeres. (2021). Reconocer el cuidado como un derecho humano, instan los líderes de la Alianza Global por los Cuidados. <https://www.unwomen.org/es/noticias/noticia/2021/12/reconocer-el-cuidado-como-un-derecho-humano-istan-los-lideres-de-la-alianza-global-por-los-cuidados>

Parker, S., & Skoufias, E. (2000). El Impacto de PROGRESA sobre el trabajo, el ocio y el uso de tiempo. International Food Policy and Research Institute. <https://www.ifpri.org/es/publication/el-impacto-de-progres-a-sobre-el-trabajo-el-ocio-y-el-uso-de-tiempo#:~:text=project%20paper-,El%20Impacto%20de%20PROGRESA%20sobre%20el%20trabajo%2C%20el,y%20el%20uso%20de%20tiempo&text=El%20presente%20documento%20analiza%20el,los%20ni%C3%B1os%20a%20la%20escuela.>

PROFECO. (2019). Sondeo sobre los precios y características del servicio de guarderías privadas. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/485409/Sondeo_Precios_y_Caracteristicas_servicio_guarderias_privadas.pdf

Salvador, S., & Galván, E. (2013). Models of the intrahousehold division of total labour: Ecuador and Mexico. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37980>



Saraceno, C. (2022). *Advanced Introduction to Family Policy*. Edward Elgar Publishing.

Torres, M. F. (2022). Diversidad familiar: ¿qué sabemos de la composición de los hogares en México? <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/diversidad-familiar-que-sabemos-de-los-hogares-en-mexico/>



Glosario

El siguiente glosario contiene todas las actividades consideradas dentro de las categorías de las tablas que forman parte de este documento (Tablas de la 1 a 5). La clasificación se generó a partir de lo que contempla la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) 2019.

- **Quehaceres domésticos:** preparación y servicios de alimentos para el hogar (no todas); limpieza de la vivienda; limpieza y cuidado de ropa y calzado del hogar; mantenimiento, instalación y reparaciones menores de la vivienda y de otros bienes del hogar; compras para el hogar; pagos y trámites para el hogar; gestión y administración del hogar.
- **Trabajo de cuidados a niñas y niños menores de 5 años:** dar de comer (amamantar) o dar de beber; bañar, asear, vestir o arreglar; cargar o acostar.
- **Trabajo de cuidados a personas adultas mayores:** apoyar o asesorar en el uso de la computadora, celular, internet o actividades relacionadas con cursos o clases; llevar, recoger, esperar a que recibiera atención de salud; llevar y/o recoger del trabajo, de algún trámite u otro lugar; cuidar o estar al pendiente mientras se hace otra cosa.
- **Trabajo de cuidados a personas con discapacidad o enfermedad:** dar de comer o ayudar a hacerlo; bañar, asear, vestir, arreglar o ayudar a hacerlo; cargar, acostar o ayudar a hacerlo; preparar remedios caseos o algún alimento especial; dar medicamento o checar síntomas; llevar, recoger, esperar a que recibiera atención de salud o alguna terapia especial; dar terapia especial o ayudar a a realizar ejercicios; llevar y/o recoger de clases, trabajo u otro lugar; ayudó o apoyó en tareas de la escuela o trabajo; asistir a juntas, festivales o actividades de apoyo escolar; cuidar o estar al pendiente mientras se hace otra cosa.
- **Quehaceres domésticos y cuidados no remunerados para otro hogar:** ayudar de manera gratuita a otro hogar en los quehaceres domésticos; en



las compras, pagos, trámites, reparaciones de esa vivienda; en la atención de personas que necesitaron cuidados por discapacidad o enfermedad; en el cuidado de menores de 6 años; en el cuidado de personas de 6 a 59 años; en el cuidado de personas de 60 años y más.



consultores en gestión pública y social, sc

ENTREGABLE 3

VERSIÓN FINAL DEL DOCUMENTO TEMÁTICO #2: APOORTE ECONÓMICO DEL TRABAJO NO REMUNERADO PARA SUBPOBLACIONES, A PARTIR DE LA CUENTA SATÉLITE DEL TRABAJO NO REMUNERADO EN LOS HOGARES



Contenido

Introducción.....	3
Importancia del TNRH en México y el mundo.....	5
Análisis del aporte económico del TNRH en México por características personales.....	8
Consideraciones para la formulación de políticas a partir de las distintas realidades del TNRH en México.....	22
Conclusiones.....	23
Referencias documentales.....	25
Glosario.....	28



El aporte económico del trabajo no remunerado en los hogares en México por características personales y configuraciones de hogar

Pablo de los Cobos

Diana L. Ramírez

Cynthia L. Michel

Guillermo M. Cejudo

Introducción

Todas las personas tenemos derecho a vivir una vida digna (DUDH, art. 25). Como tal, es una obligación del Estado garantizar los medios para que las personas puedan ejercer su derecho a vivir en dignidad: para que toda persona tenga asegurada “la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (DUDH, art. 25, [Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948]). En ciertas etapas de vida o cuando enfermamos, no basta con que el Estado garantice estos bienes y servicios, sino que necesitamos del apoyo de otras personas para el ejercicio de este derecho: requerimos que alguien se ocupe de preparar nuestros alimentos y asearnos, de limpiar nuestra vivienda y mantenerla ordenada y, en general, de cuidarnos. En todo el mundo, más de tres cuartas partes de estas labores son desempeñadas por mujeres (Oxfam, 2022). Son mujeres que destinan una cantidad importante de sus recursos (físicos, materiales y de tiempo) en favor de alguien más (niñas y niños, personas mayores, etc.) y, en general, en favor de todas las personas de su hogar. También son mujeres que, por lo general, no



reciben ningún reconocimiento ni remuneración por la ejecución de este trabajo.

No obstante, todas estas actividades son instrumentales para el ejercicio del derecho a vivir con dignidad y, en general, para el sostenimiento de la vida. Es tal el valor de estas actividades que los hogares no pueden prescindir de ellas. Por ello, en todos los hogares estas labores son asumidas de forma gratuita por mujeres o, en algunos casos, se contrata a una persona para que realice parte de estas. Cuando estos servicios se contratan en el mercado, afectan el ingreso de los hogares; cuando son realizados de forma no remunerada por alguien dentro del hogar, limitan el ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

Debido a los altos niveles de desigualdad económica y social en nuestro país, la proporción del ingreso que cada uno de los hogares mexicanos debe destinar para asumir o pagar por el trabajo del hogar y de cuidados es distinta. Sin embargo, es también distinto el aporte económico por la realización del trabajo no remunerado en el hogar (TNRH) por tratarse del “ingreso que podrían percibir los miembros del hogar por realizar una actividad similar en el mercado” (INEGI, 2013, p. 140). En este documento analizamos este aporte económico, a partir de los datos más recientes de la Cuenta Satélite de TNRH de México del INEGI, desagregando la información en las siguientes subpoblaciones de mujeres:

- A. Por rango etario: adultas mayores
- B. Por decil de ingresos: las que habitan en hogares con mayores ingresos y las que habitan en hogares con menores ingresos
- C. Por estado conyugal: madres solteras
- D. Por condición de habla de lengua indígena

Además de describir el aporte económico entre subpoblaciones, referimos sus características más importantes para analizar cómo la realización de TNRH tiene un impacto generalizado en la vida de las mujeres, pero matizado en función de sus circunstancias y contextos. Para ello utilizamos fuentes de información



estadística generales, como las versiones más recientes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) o la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 y algunas más específicas por tipo de subpoblación, como la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México (ENASEM) 2018 o la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017.

Al conocer cómo varía el aporte económico de estas labores según las características de cada persona, es posible pensar rutas de acción diversas que se adecúen a las distintas realidades que viven las mujeres que realizan trabajo no remunerado del hogar en México.

Importancia del TNRH en México y el mundo

Toda labor que genera un producto o servicio de valor, pero por la cual no hay un pago de por medio, se considera trabajo no remunerado (European Institute for Gender Equality, 2022). Este tipo de trabajo es indispensable para el funcionamiento de las sociedades, pues se trata de una alternativa para satisfacer necesidades humanas sin incurrir en un gasto monetario por ello.

Un ejemplo de trabajo no remunerado es aquel que realizan principalmente las mujeres al interior de sus hogares con la finalidad de regenerar el bienestar físico y emocional de las personas integrantes de su núcleo familiar. La limpieza y administración del hogar, la preparación de alimentos o el cuidado de personas dependientes son algunas de las actividades que realizan diariamente millones de niñas, adolescentes y mujeres alrededor del mundo para asegurar el sostenimiento de sus hogares.

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2016) señala que el valor del trabajo no remunerado de los hogares (TNRH) es entre 10% y 39% del PIB mundial y, de ese total, la mayor proporción proviene de trabajo realizado por mujeres. Esto significa que, aunque hombres y mujeres participan en actividades de TNRH, lo hacen de manera diferenciada y desproporcionada.

En México, más de la mitad de las mujeres en el país realiza TNRH (58%), mientras que la proporción de hombres es significativamente inferior (41.5%)



(INEGI, 2022b). Al desagregar por tipo de actividad, la brecha entre la participación femenina y masculina se torna aún más evidente: en mayor medida, son ellas quienes asumen la responsabilidad de, por ejemplo, mantener limpia la casa o de estar al pendiente de la dieta y medicación de la persona adulta mayor que vive en su hogar.

Tabla 1. Porcentaje de participación en actividades de trabajo doméstico no remunerado de los hogares en México, por sexo

Actividad	Mujeres	Hombres
Cuidar o atender sin pago de manera exclusiva a niños, ancianos, enfermos o discapacitados	72.3%	27.7%
Realizar compras, llevar cuentas o realizar trámites para el hogar o encargarse de la seguridad	62.7%	37.3%
Llevar a algún miembro del hogar a la escuela, cita médica u otra actividad	70.4%	29.6%
Realizar los quehaceres de su hogar	61.4%	38.6%

Fuente: elaboración propia a partir de la ENOE en el primer trimestre de 2022 (INEGI, 2022b).

El TNRH generalmente es invisibilizado e infravalorado, aun cuando el no llevarlo a cabo traería graves consecuencias para la vida social y económica. La Cuenta Satélite de TNRH del INEGI es una herramienta que refleja cuantitativamente el valor de la producción y el consumo de los servicios del hogar (que no son medidos en el sistema central contable) y se genera a partir de la imputación de valores como el salario por hora de personas trabajadoras especializadas en labores domésticas y de cuidados, horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, número de personas y las horas dedicadas al trabajo voluntario en instituciones sin fines de lucro, entre otras (INEGI, 2013). Para el año 2020, la Cuenta Satélite mostró que el valor de este trabajo sería equivalente al 27.6% del PIB nacional. En otras palabras, si esta medición se incluyera en el esquema



central de contabilidad nacional, de cada 100 pesos generados en la economía mexicana, 27 estarían siendo aportados por personas (mujeres en su mayoría) que cuidan o realizan quehaceres domésticos al interior de sus hogares (2020a).

Además de su equivalencia en el PIB, las cifras presentadas por la Cuenta Satélite son un referente para conocer cuánto están evitando pagar los hogares al no tener que adquirir productos y servicios del mercado para solventar el trabajo doméstico y de cuidados. Para un número importante de hogares en México, hacer ese gasto afectaría significativamente el total de ingresos con los que cuentan para atender otras necesidades.

Ahora bien, aunque todo el TNRH es valioso y fundamental para el sostenimiento de los hogares, el valor del mismo en términos monetarios podría variar dependiendo de quien dentro del hogar lo realice y de sus características personales. Es decir, éste podría fluctuar dependiendo de si el TNRH lo lleva a cabo una adulta mayor no económicamente activa, o una mujer indígena en el decil de ingresos más bajo o una joven de 16 años que estudia la preparatoria, pues cada una de estas particularidades implicaría ganar una retribución mayor o menor si lo hicieran remuneradamente desde el mercado.

Analizar el aporte económico del TNRH por subpoblaciones de mujeres con distintos rasgos permite detallar las circunstancias bajo las que cada una está llevando a cabo el TNRH, y pone en evidencia lo diversas que deberán ser las rutas hacia la efectiva valoración y reconocimiento político, social y económico del TNRH en México.



Análisis del aporte económico del TNRH en México por características personales

En todo el mundo, las mujeres son quienes más tiempo dedican al TNRH. Sin embargo, a diferencia de otros países, en México la “liberación femenina” ha ocurrido solo para algunas mujeres, y ha sido a costa del tiempo y de las oportunidades de otras. En efecto, la idea preconcebida de que el trabajo doméstico y de cuidados es “un atributo natural de [la] personalidad femenina” (Federici, 2000) continúa definiendo las dinámicas familiares dentro de los hogares en México. Es cierto que cada vez son más las mujeres en edad productiva que salen de sus hogares para trabajar de forma remunerada. No obstante, esto no ha sido gracias a la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados entre los hombres y las mujeres en el hogar, sino a costa del tiempo y trabajo no remunerado de otras mujeres: adultas mayores, de clases socioeconómicas bajas, indígenas, o de mujeres que encarnan una combinación de todas estas características.

A. Por rango etario

En México, poco más de nueve millones de mujeres mayores de 60 años realizan TNRH. Debido al aumento, lento pero sostenido, de la participación laboral femenina, en combinación con un ambiente laboral generalizado que dificulta la conciliación familia-trabajo, muchos hogares “de doble ingreso” en México han optado por apoyarse en la integrante que cuenta con “mayor disponibilidad”. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, en 2017 el 13.7% de niñas y niños menores de 6 años eran cuidados por su abuela cuando su madre salía a trabajar (INEGI, 2017).

Esta población de mujeres adultas mayores “disponibles” es, en su mayoría, económicamente inactiva (80.6%), auto reporta no tener necesidad ni deseos de trabajar (67.4%) y recibe apoyos económicos que contribuyen a su subsistencia (53.4%). De hecho, el 76.6% de las mujeres mayores de 60 años que



son económicamente inactivas dicen que no buscan un trabajo remunerado fuera del hogar por “dedicarse a los quehaceres domésticos” (INEGI, 2022).

Pero hay un grupo de mujeres adultas mayores que están en una situación socioeconómica menos favorable, por lo que además del TNRH todavía en esta etapa de su vida tienen que trabajar de forma remunerada para vivir, o que por alguna otra razón deciden hacerlo. Esto es particularmente alarmante si se considera que, por el proceso natural de envejecimiento, en esta etapa del curso de vida las mujeres adultas mayores pueden presentar disminuciones en ciertas habilidades o capacidades. De hecho, los resultados de la Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México 2018 muestran que el 65.9% de las mujeres mayores de 50 años perciben su estado de su salud como regular-malo; y, con el paso de los años, el porcentaje de mujeres que presentan dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria (como caminar o vestirse por sí mismas) es mayor al de los hombres (INEGI, 2018b).

Así, aun cuando esta es una población que cada vez más requiere recibir cuidados, en 19.4% de los casos, son mujeres que continúan cuidando a otras personas de manera no remunerada y, además, desempeñando trabajo remunerado para obtener ingresos laborales (INEGI, 2022b). La situación es aún más grave si se considera que se trata de mujeres que en su mayoría no acceden a un trabajo decente, es decir, no reciben por él un ingreso justo, ni protección social para ellas y sus familias (OIT, 2022). Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI (2022b) indican que principalmente se ocupan en comercios al por menor de abarrotes y alimentos (16.5%), como trabajadoras remuneradas del hogar (13.1%) y en servicios de preparación de alimentos y bebidas (10.7%). Estos datos hacen evidente que, sin importar si es de forma remunerada o no, el trabajo que realizan las adultas mayores está circunscrito a labores que tienen que ver con satisfacer necesidades domésticas y de cuidados, como lo son la alimentación o la limpieza del hogar.

En suma, las condiciones de vida de una mujer adulta mayor en México están marcadas por la desigualdad, pero comparten un rasgo en común: todos los días llevan a cabo un trabajo no remunerado que es poco valorado. Si recibieran un



pago por el TNRH que diariamente realizan, éste sería de \$46,351 pesos al año (INEGI, 2021b); casi el doble de lo que anualmente reciben quienes se benefician de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (\$3,850 pesos al bimestre, lo que significa \$23,100 pesos al año). Pero la situación tampoco es mejor para quienes además realizan algún trabajo de forma remunerada: el 57.9% de estas mujeres percibe hasta un salario mínimo de ingresos al mes (INEGI, 2022b).

Muchas adultas mayores están contribuyendo a que personas más jóvenes puedan trabajar, por ejemplo, al cuidar a sus nietas/os. Un sistema de cuidados de menores de edad que está estratificado y que otorga beneficios diferenciados en función del régimen de seguridad social termina por acrecentar desigualdades. Una responsabilidad mayor por parte del gobierno o de empresas respecto al cuidado de menores, terminaría por reducir las cargas de cuidado en personas adultas mayores. Es que, además, algunas de ellas tienen una doble jornada: la de TNRH junto con la del mercado laboral. Si bien ha habido avances importantes en la universalización de pensiones para personas adultas mayores que termina por beneficiar particularmente a mujeres que no contribuyeron a una pensión vinculada a un trabajo (por haber estado realizando TNRH), no deja de haber beneficios diferenciados entre mujeres que recibirían una pensión universal y hombres que recibirían una pensión universal más una pensión contributiva. El considerar montos diferenciados en función del sexo e historia laboral en las pensiones universales podría ayudar a destinar mayores recursos a las personas que más lo necesitan.

B. Por decil de ingreso del hogar

En las últimas décadas en México ha tenido lugar un aumento lento pero sostenido en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Cada vez es mayor el número de mujeres participando en el mercado laboral, ocupando posiciones directivas y espacios políticos (Avendaño et al., 2021; Banco Mundial, 2020). Este avance ha sido fruto del esfuerzo de muchas, pero los beneficios no



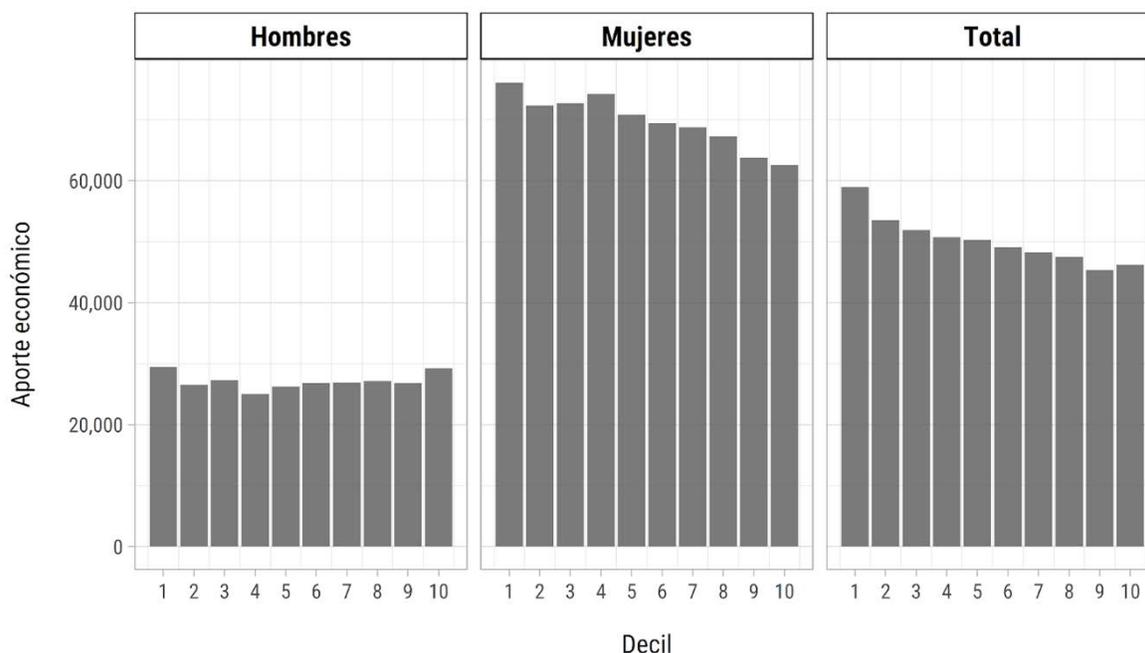
se han distribuido de forma equitativa entre todas las mujeres mexicanas. Por el contrario, “[l]a ostensible liberación de las mujeres en condiciones privilegiadas se ha producido sin necesidad de negociar la redistribución de las responsabilidades del hogar con sus parejas masculinas, sino tercerizando estas responsabilidades a mujeres de clases socioeconómicas más bajas” (Blofield, 2010, p. 14, traducción propia).

En el caso de las mujeres, quienes viven en hogares más pobres (del primer decil de ingreso) económicamente aportan en mayor medida por la realización de TNRH: con \$76,124 anuales per cápita para 2020 (INEGI, 2021b). Conforme aumenta el ingreso de los hogares, el aporte económico per cápita de las mujeres disminuye (el aporte económico anual per cápita de mujeres en el decil X es de \$45,428). En el caso de los hombres, hay un comportamiento contrastante: no hay tanta diferencia en el aporte económico por la pertenencia a algún decil ni hay una tendencia al aumentar o disminuir los ingresos (en el decil I es de \$21,362 y en el decil X es de \$21,259).

Las mujeres en el decil I están compensando los menores ingresos obtenidos por diferentes fuentes con el aporte económico de la realización de TNRH. Aunque esto no sucede en el caso de los hombres, al observar el aporte económico de la población en general son nuevamente las personas en el decil I quienes aportan más económicamente. Así, en una lectura agregada, es claro que los hogares de menores ingresos tienen un mayor aporte económico per cápita con la realización de TNRH, pero esto sucede porque son las mujeres quienes lo están realizando; no los hombres (ni siquiera en una menor medida).



Gráfica 1. Aporte económico per cápita por la realización de TNRH por sexo y deciles de ingreso en el hogar, 2020



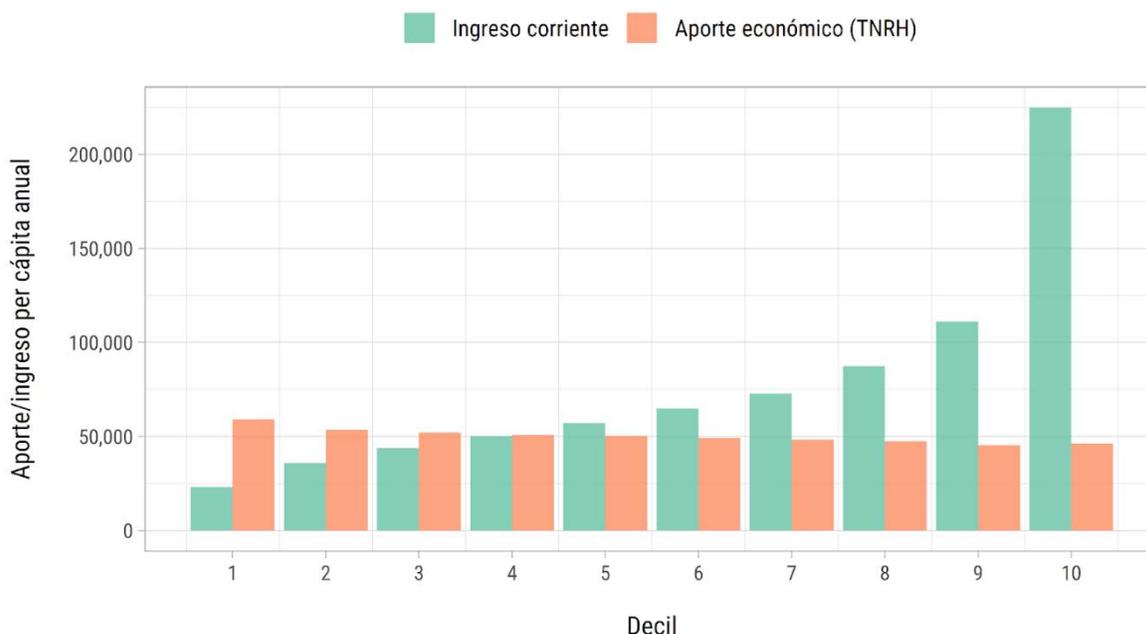
Fuente: elaboración propia a partir de la CS-TNRH (INEGI, 2021b).

El aporte económico por la realización de TNRH contrasta en gran medida con el ingreso per cápita de los hogares. Esto es particularmente notorio para las personas en los primeros cuatro deciles, pues tienen un aporte económico per cápita por la realización de TNRH que es superior al ingreso per cápita, al contrastar datos de la CS-TNRH (INEGI, 2021b) y la ENIGH (INEGI, 2022a). Para estas personas, la realización de mayor TNRH compensa, solo en una pequeña parte, los menores ingresos obtenidos por otras fuentes con las cuales podrían satisfacer algunas necesidades de trabajos en el hogar. La distribución del ingreso tiene mayores diferencias entre el primer y último decil, mientras que el aporte económico también tiene diferencias entre deciles, pero éstas son más sutiles. Si bien el aporte económico por la realización de TNRH comienza a descender al aumentar el decil, esto sucede en menor medida al comportamiento que tiene el ingreso: mientras que el ingreso per cápita de las



personas en el decil I representa el 10.3% del obtenido por personas en el decil X, el aporte económico del decil X equivale al 78.4% del de las personas del decil I.

Gráfica 2. Aporte económico por TNRH e ingreso per cápita por deciles de ingreso en el hogar, 2020



Fuente: elaboración propia a partir de la CS-TNRH (INEGI, 2021b) y la ENIGH 2020 (INEGI, 2022a).

Aunque el aporte entre mujeres varía por sus montos per cápita, no lo hace en gran medida la proporción que representan diferentes trabajos. Las diferencias sutiles están en que el aporte de las mujeres del decil I tienen una mayor proporción por proporcionar alimentos o por la limpieza de ropa y calzado, mientras que una mayor proporción del aporte de las mujeres del decil X es por realizar compras y administración del hogar.

Dado que el aporte económico por la realización de TNRH es mayor en los hogares de menores ingresos, las medidas que sustituyan el trabajo realizado con una oferta de servicios públicos permitiría que las mujeres de menores ingresos que les cuidan puedan destinar una menor cantidad de su tiempo a esta labor (por no poder contratarlo en el mercado), con la consecuente disminución de cargas de trabajo. Así, en lugar de que el aporte económico provenga



principalmente de las mujeres de menores ingresos, este podría provenir de recursos públicos que nivelan las desigualdades también existentes en la realización de TNRH entre deciles.

C. Por estado conyugal

Las transformaciones demográficas, económicas y culturales de años recientes han permeado en la estructura de los hogares mexicanos. Lo anterior ha dado como resultado reconfiguraciones menos tradicionales de agrupación familiar con implicaciones directas en la manera de asumir el TNRH.

Por ejemplo, de 2015 a 2020, los hogares monomarentales en México aumentaron de 8.8% a 9.5% (Torres, 2022). Al tratarse de mujeres solteras, el valor de su TNRH sería de \$40,007 pesos al año, aproximadamente. Si en el hogar de esa mujer soltera habitan también menores de seis años, el valor ascendería a \$69,128 pesos anuales (INEGI, 2021b).

La distribución del TNRH en los hogares monomarentales puede llegar a ser mucho más compleja que en otras estructuras de hogar. Dada la escasez de integrantes adultos entre quienes repartirlo y en ocasiones la imposibilidad de costear servicios privados por lo oneroso del gasto, muchas madres solteras se ven obligadas a asumir una doble carga de trabajo, la del hogar y la del mercado laboral.

Datos del INEGI (2022b) muestran que la mayoría de las mujeres solteras y con hijas/os son población económicamente activa (67.8%). De ellas, el 74% es trabajadora subordinada y remunerada, mientras que 18.4% es trabajadora por cuenta propia. Hacer esta diferencia importa porque ilustra las oportunidades a las que podrían recurrir las madres solteras para asumir una parte del TNRH, el de cuidados, a partir del acceso a guarderías y estancias infantiles de alguna institución de seguridad social, en tanto derechohabientes.

El 59.4% de las trabajadoras subordinadas y remuneradas tiene acceso a instituciones de salud y otras prestaciones: 19.3% a guarderías y 20.8% a tiempo



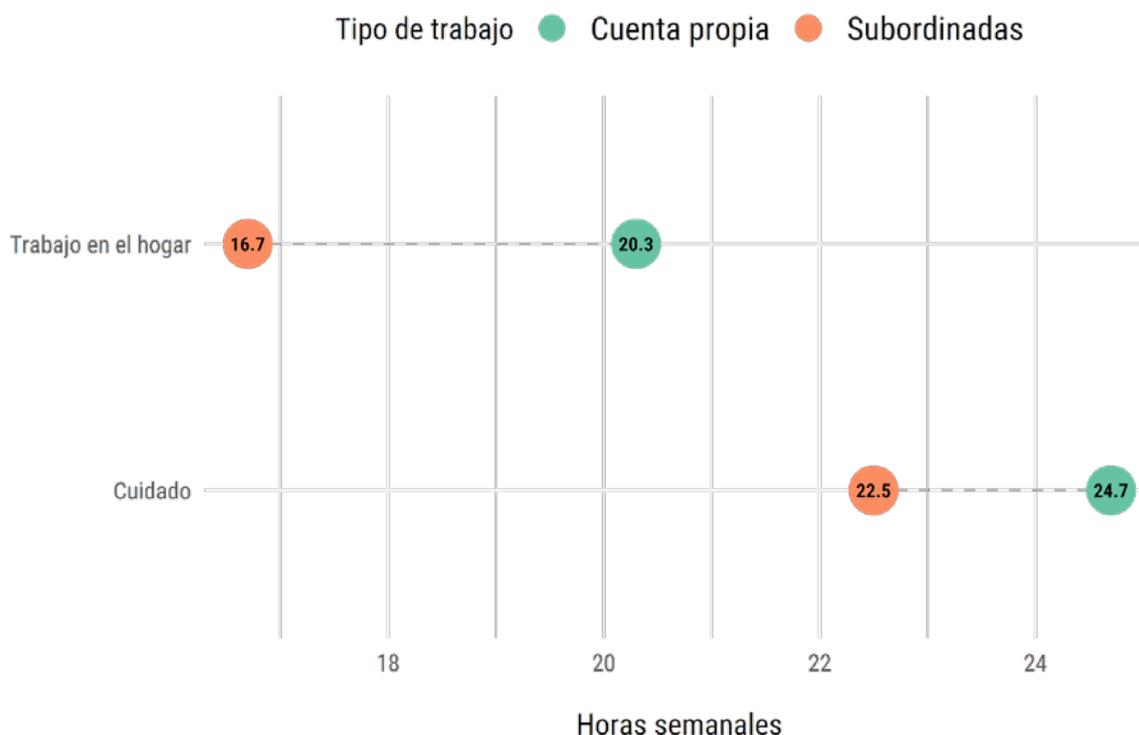
para cuidados maternos. Si bien el porcentaje es bajo, la situación es mucho más grave para las trabajadoras por cuenta propia, pues por la naturaleza de su trabajo, ninguna reporta contar con acceso a seguridad social (INEGI, 2022b). Por ende, tampoco tienen acceso a espacios ni a licencias de cuidado, aun cuando son ellas quienes, en promedio, tienen un número mayor de hijos/as (2.1 versus 1.8 de las subordinadas y remuneradas) (INEGI, 2022b).

Si bien las trabajadoras subordinadas presentan mejores condiciones laborales, es de destacar que la mayoría de ellas son trabajadoras del hogar remuneradas (13%) y se encuentran en condiciones muy similares a las de las madres solteras que trabajan por cuenta propia, es decir, sin acceso a la seguridad social (INEGI, 2022b). En parte, la mejora generalizada en las condiciones de las trabajadoras subordinadas y remuneradas se explica a partir de las otras dos industrias en las que se concentra el mayor porcentaje de ellas: establecimientos de preparación de alimentos y bebidas (7.9%) legalmente constituidos y en escuelas de educación técnica superior (6.8%) (INEGI, 2022b). Ambos son sectores en los que por ley se debe asegurar a las personas trabajadoras.

Las jornadas laborales también inciden en el tiempo que queda disponible para atender el TNRH. La mayoría de las madres solteras que trabajan por cuenta propia tienen una jornada laboral semanal de menos de 15 horas; mientras que de las que son trabajadoras subordinadas y remuneradas, el 20.7% está trabajando más de 48 horas a la semana (INEGI, 2022b). Las diferencias en la duración de la jornada son indicativas de que, por un lado, un trabajo flexible permite destinar más tiempo a otras labores del hogar: por ejemplo, las madres solteras que trabajan por cuenta propia dedican a la semana 24.7 horas al cuidado no remunerado y 20.3 al trabajo del hogar, mientras que las subordinadas y remuneradas 22.5 y 16.7, respectivamente (2022b). Por otro lado, las madres solteras con empleos subordinados están destinando más horas al trabajo remunerado y menos al no remunerado, probablemente por el acceso que tienen a prestaciones relacionadas con el cuidado y a que perciben mayores ingresos que las que trabajan por cuenta propia.



Gráfica 3. Horas semanales en TNRH por tipo de trabajo para mujeres, 2020



Fuente: elaboración propia a partir de la ENOE en el primer trimestre de 2022 (INEGI, 2022b).

Para una proporción importante de hogares monomarentales, contar con una red de apoyo es clave para atender las labores domésticas y de cuidados de su hogar. No obstante, poder cubrir estas necesidades no debería estar supeditado a los lazos de parentesco, vecindad y amistad con los que cuenta la mujer en cuestión. Aunque más de la mitad de las madres solteras dicen tener facilidad para conseguir la ayuda de alguien que cuide a las niñas y niños de su hogar, el 41% de ellas lo encontraría difícil o imposible (INEGI, 2017). De ahí la importancia de la intervención estatal para asegurar que los hogares de un sólo progenitor — mayoritariamente de jefatura femenina y con un alto grado de vulnerabilidad— puedan mejorar las circunstancias bajo las que realizan trabajo remunerado y no remunerado.



Dado que en los hogares de estas mujeres hay menos adultos entre quienes repartir el TNRH (o el costo de adquirirlo en el mercado), tienen que realizar por sí mismas una mayor cantidad de labores. Una mayor composición de hogares monomarentales es una realidad ante los cambios demográficos, económicos y culturales que ha tenido el país en los últimos años. Ahora bien, entre este grupo hay diferencias muy notorias entre quienes trabajan de forma subordinada y remunerada con quienes trabajan por cuenta propia: las primeras tienen mayor acceso a prestaciones como guarderías o tiempos para cuidados maternos que las segundas. Ya que el acceso a este tipo de prestaciones está asociado a la naturaleza del trabajo, existe un acceso diferenciado que repercute en que quienes tengan un trabajo por cuenta propia destinen una mayor cantidad de horas al trabajo no remunerado. La universalización de prestaciones, sin una vinculación a la naturaleza del trabajo, garantizaría el acceso a una oferta pública de cuidados que le permita a las mujeres que así lo desean tener una vida laboral a la que puedan dedicarse en mayor medida.

D. Por condición de habla de lengua indígena

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, en México hay 7.3 millones de personas mayores de 3 años que hablan al menos alguna de las 68 lenguas indígenas (el 6.1% de la población de esta edad) (INEGI, 2021a). Son varios los estudios que han demostrado que esta población vive, generalmente, en peores condiciones materiales y en términos de acceso a derechos que el resto del país: el 76.8% de personas indígenas vive en situación de pobreza en comparación con el 41.5% de quienes no hablan una lengua indígena (Coneval, 2022); una persona que se considera indígena tuvo ingresos promedio de \$4,928 mensuales en 2020 en contraste con una persona que no se considera indígena que tuvo de \$6,719 (INEGI, 2022a); esta población, además, sufre mayor exclusión: un 49.3% considera que en el país sus derechos se respetan poco o nada (siendo



el segundo grupo con el porcentaje más alto, después de las trabajadoras del hogar remuneradas) (INEGI, 2018a).

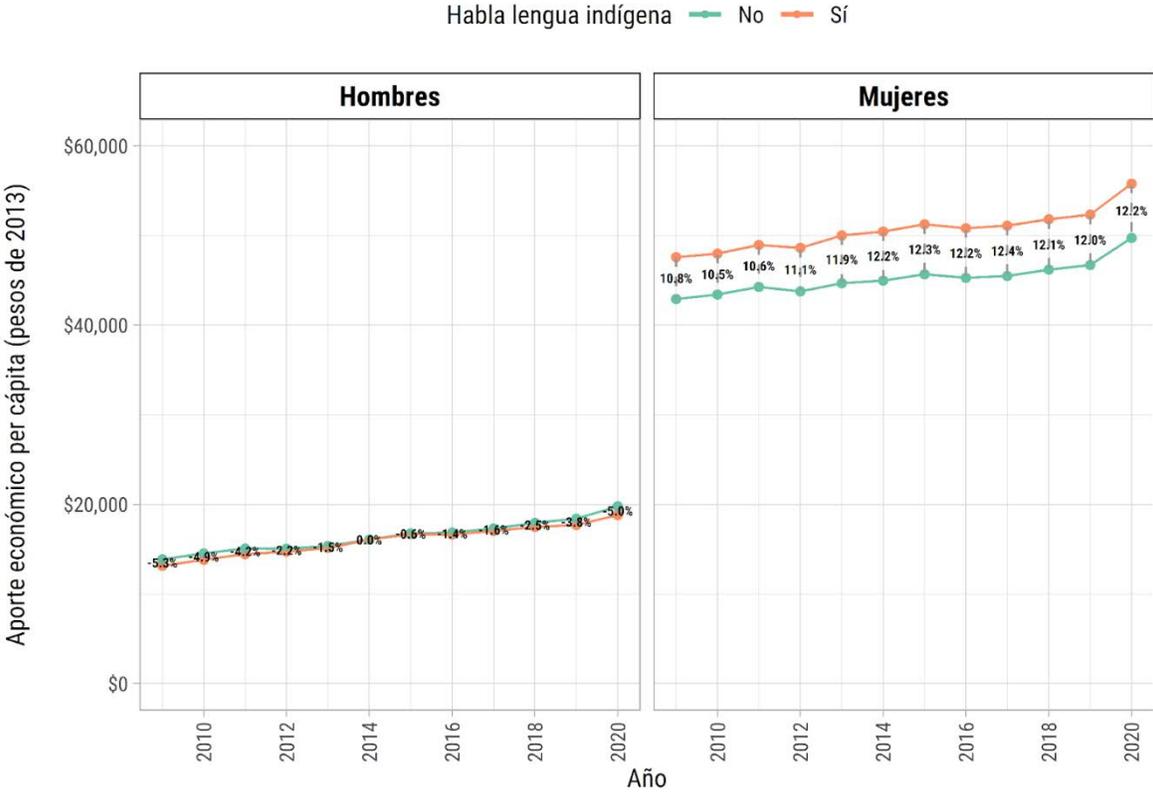
En términos de realización de TNRH, las personas que hablan una lengua indígena tienen un aporte económico per cápita superior al de personas que no hablan una lengua indígena. Así como sucede con las personas que viven en hogares de menores ingresos, posiblemente las personas indígenas estén compensando sus menores ingresos con la realización de TNRH.

Ahora bien, al desagregar esta información por sexo, sucede algo similar que en el análisis por deciles de ingreso: las mujeres indígenas tienen un aporte económico mayor que el de las mujeres no indígenas, mientras que en el caso de los hombres es ligeramente superior el aporte de los hombres no indígenas. Es decir: las diferencias en el agregado entre personas indígenas y no indígenas son explicadas porque las mujeres indígenas están realizando una mayor aportación.

La diferencia entre el aporte económico de mujeres indígenas en comparación con hombres indígenas ha sido y es mayor que la brecha entre mujeres y hombres no indígenas: una mujer indígena aporta económicamente 196.8% más que un hombre indígena por la realización de TNRH, mientras que una mujer no indígena aporta 151.4% más que un hombre no indígena. En este sentido, no solo hay una brecha existente entre mujeres y hombres, sino que esta se ve ampliada cuando una mujer es indígena. Además, la brecha entre mujeres y hombres ha ido cambiando en el tiempo. Los hombres no indígenas han comenzado, muy ligeramente, a tener un mayor aporte económico que el de hombres indígenas. Por el contrario, la brecha entre mujeres indígenas y mujeres no indígenas ha ido ampliándose pues las primeras aportan cada vez en mayor medida.



Gráfica 4. Brecha entre el aporte económico per cápita de mujeres y hombres por habla de lengua indígena en la realización de TNRH, 2020



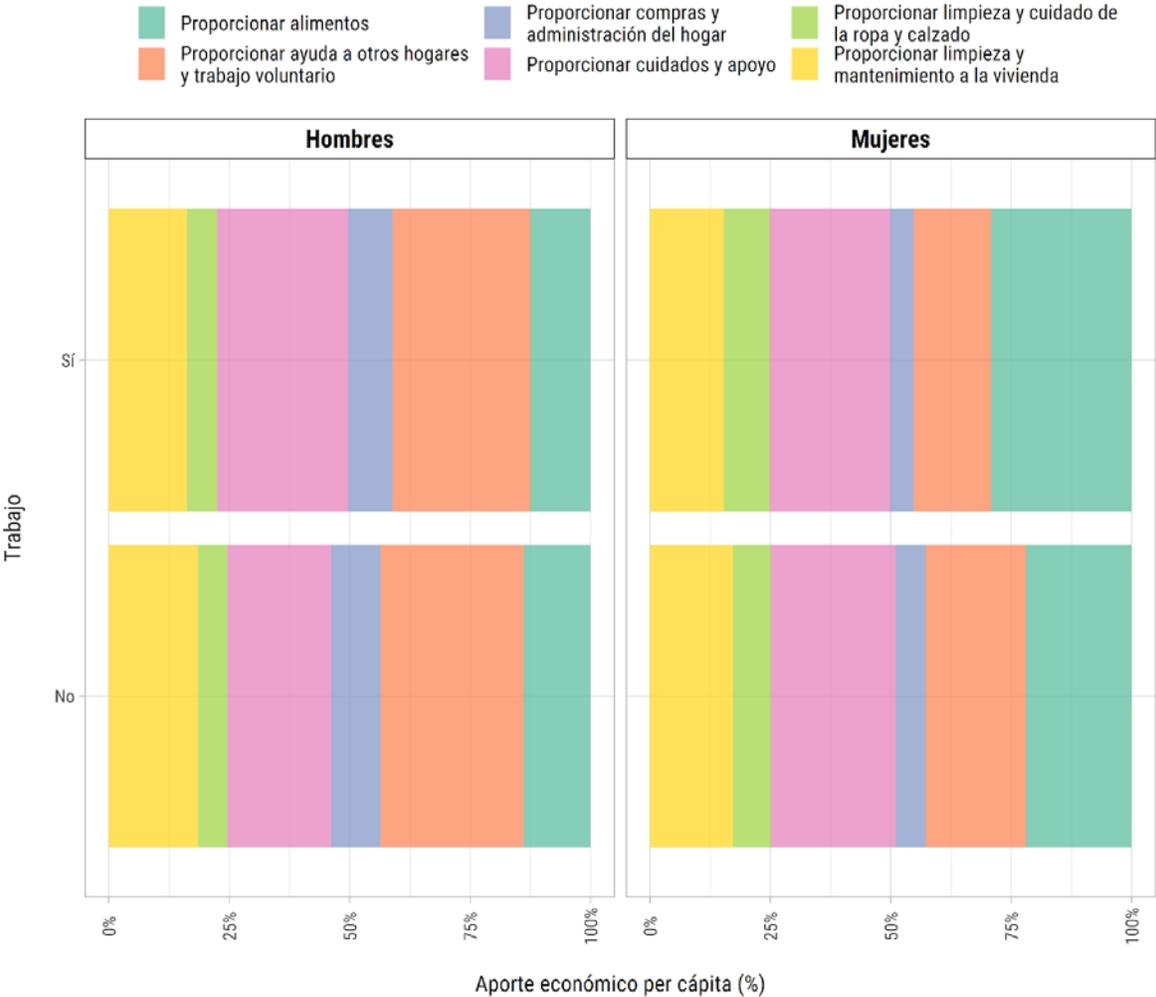
Fuente: elaboración propia a partir de la la CS-TNRH (INEGI, 2021b).

Aunque el aporte económico total difiere entre mujeres y hombres, al considerar qué labor tiene una mayor proporción en cada grupo, hay resultados contrastantes. A diferencia de los hombres y de las mujeres no indígenas, el aporte económico del TNRH de las mujeres indígenas está fuertemente compuesto por lo realizado en proporcionar alimentos. Por su parte, tanto hombres indígenas como no indígenas tienen una proporción similar entre sí en sus labores: un porcentaje importante de su aporte económico es por haber proporcionado ayuda a otros hogares y trabajos voluntarios. Sin embargo, son los hombres indígenas quienes tienen una mayor proporción de aporte económico por la labor de proporcionar cuidados y apoyo. Finalmente, las mujeres no



indígenas tienen una proporción de realización de labores no tan contrastante con la del resto de grupos pues su aporte es por una distribución variada de todas las funciones.

Gráfica 5. Proporción del aporte económico de TNRH de mujeres y hombres por habla de lengua indígena por tipo de trabajo, 2020



Fuente: elaboración propia a partir de la la CS-TNRH (INEGI, 2021b).

El análisis interseccional resulta relevante particularmente para este tema, ya que el considerar que una persona es mujer junto con que además es indígena permite ver resultados más diferenciados. Por ejemplo, las personas indígenas



mayores de 15 años tienen mayores tasas de analfabetismo que el resto de la población (INEGI, 2021a). No obstante, la diferencia de las mujeres indígenas con respecto a mujeres en general es 385.1% mayor (26.2% y 5.4%, respectivamente), mientras que en el caso de hombres es 287.1% mayor (15.1% y 3.9%). Ahora bien, no solo las diferencias se maximizan en el caso de mujeres indígenas, sino que en algunas características el resultado es incluso diferente del de hombres indígenas. Las mujeres indígenas tienen una tasa de participación en la población económicamente activa menor que el de mujeres en general de la misma edad: 6.2 puntos porcentuales menos (42.8% y 49.0%, respectivamente). Por el contrario, los hombres indígenas tienen mayores tasas de participación en la población económicamente activa que los hombres en general de la misma edad: 3.4 puntos porcentuales más (79.2% y 75.8%, respectivamente) (INEGI, 2021a).

Así, si con un grupo ha quedado evidenciada la necesidad de tener un análisis interseccional es con las mujeres indígenas. Es importante seguir teniendo políticas afirmativas con las personas indígenas del país, pero hay que poner especial énfasis a considerar si esa persona es también mujer, pues la desigualdad es todavía mayor. Además, para este grupo importará tomar en cuenta las lógicas y procesos de gestión comunitaria que influyen en la realización de labores domésticas y de cuidados.



Consideraciones para la formulación de políticas a partir de las distintas realidades del TNRH en México

Considerar el aporte económico del TNRH (en lugar del tiempo) tiene una finalidad doble. Por un lado, la de revalorizar la realización de estas labores. Su realización es una especie de subsidio para el funcionamiento de la sociedad, y este subsidio lo están pagando —principalmente— las mujeres con su tiempo y esfuerzo. Estas labores, si fueran realizadas en el mercado, tendrían un costo que es posible estimar y que representaría el 27.6% del PIB en 2020. Al no obtener estos servicios del mercado, los hogares están dejando de gastar una que, incluso, algunos ni siquiera podrían adquirir del mercado aún destinando todos sus ingresos.

No obstante, la idea no es necesariamente que quienes realizan TNRH reciban un pago por ello dado que tiene un valor económico. Más bien, este aporte económico está reflejando una historia más profunda: la del costo de oportunidad de poder realizar otro tipo de actividades derivadas de la falta de distribución del TNRH. Esta es precisamente la segunda finalidad de considerar el aporte económico: una mujer joven que deja de estudiar (completamente o en número de horas) por realizar TNRH, no solo está subsidiando el funcionamiento de su hogar con trabajo que tiene un valor económico en el mercado, sino que también está dejando de realizar actividades que podrían darle diferentes tipos de retribución (económica, social o personal) en el tiempo. En otras palabras: su aporte económico de \$36,254 anuales por TNRH en 2020 es también el costo de no poder destinar más parte de su tiempo a actividades que los hombres sí están realizando por no haber una distribución equitativa de estas labores.

Ahora bien, hay desafíos estructurales que en gran parte explican estas diferencias entre mujeres y hombres, así como entre subpoblaciones. Estas diferencias —además— no solo existen en México, sino en varios países del mundo, dada trayectorias de largo aliento que siguen estructurando la forma en la que las personas en una sociedad se relacionan entre sí. Los estereotipos de



género que refuerzan la idea de que una mujer tiene el rol de cuidar a hijas/os, la alta discriminación desde hace siglos a personas indígenas, o la distribución inequitativa del ingreso entre los hogares son solo algunos de factores que difícilmente una política pública puede resolver.

Sin embargo, hay medidas que pueden tender a igualar en cierto grado las condiciones de vida de la población. Dado que son ciertas poblaciones las que están cargando con la realización de TNRH (mujeres en general, y sobre todo mujeres indígenas, madres solteras trabajando por cuenta propia, o mujeres de menores ingresos) la conformación de un sistema universal de cuidados tendría un efecto igualador. Esta política, en la que el gobierno sustituye la realización de estos trabajos con una oferta pública, permitirá a las personas destinar parte de ese tiempo a otro tipo de actividades. El impacto de una política universal, inicialmente, tendría que generar mayores beneficios a las mujeres, y entre ellas a los grupos que están cargando con mayor TNRH.

Aunque queda claro que son las mujeres quienes están aportando económicamente en mayor medida por la realización de TNRH, “las mujeres” no son un grupo homogéneo. Por ello, cualquier propuesta de cambio institucional o política pública debe considerar estas diferencias. De lo contrario, se estaría considerando que un grupo tiene contextos y características similares, cuando en realidad hay diferencias muy importantes que requieren poner el foco en diferentes dimensiones. Esto no necesariamente implicará la puesta en marcha de políticas diferentes (a, por ejemplo, un sistema universal de cuidados), sino que implicará la consideración de los efectos diferenciadores entre poblaciones: para algunas, les permitirá destinar su tiempo en actividades de educación, mientras que a otras les permitiría trabajar para tener mejores ingresos, o aliviar su estrés por cargas desproporcionadas de trabajo.

Conclusiones

Prácticamente, todo el aporte económico del trabajo no remunerado en los hogares (TNRH) proviene de las mujeres. Sin embargo, este aporte adquiere



matices distintos al tomar en cuenta las características personales de cada mujer y la diversidad de configuraciones de hogares que existen. Analizar bajo esta lente el TNRH importa porque pone en evidencia que su realización no impacta de manera homogénea a todas las mexicanas, sino que algunas son más afectadas en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales que otras. Por lo tanto, el atender estas afectaciones deberá tomar en cuenta dicha disparidad.

Valorizar el TNRH va más allá de asignarle un costo. Mostrar su valor en cifras es útil para dimensionar lo que le costaría a un hogar adquirir esos productos o servicios desde el mercado y, por ende, la cantidad que se está ahorrando por tener quién los realice. Sin embargo, es necesario llevar la discusión al siguiente nivel y generar acciones públicas concretas que, además de reconocer lo valioso que es el TNRH, fomenten también una redistribución del mismo que permita a todas las personas integrantes del hogar participar de ellos, pero sin comprometer la satisfacción de otros ámbitos de sus vidas.



Referencias documentales

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (Resolución 217 A (III)). United Nations. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Avendaño, F., Cortés, P., Mase, F., Mauricio, L., Hersecovici, S., Silva, D., & Toledo, F. (2021). Mujeres en la Administración Pública Federal: Más allá de la foto. IMCO. <https://imco.org.mx/la-desigualdad-de-genero-en-la-administracion-publica-federal-persiste/>

Banco Mundial. (2020). La participación laboral de la mujer en México. Banco Mundial.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/753451607401938953/pdf/La-Participacion-Laboral-de-la-Mujer-en-Mexico.pdf>

Blofield, M. (2010). Gender Equality in Latin America (Social Development Task Force Policy Paper).

Coneval. (2022). Medición multidimensional de la pobreza en México, 2016—2020. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobrez_a_multidimensional_2016_2020_CONEVAL.pdf

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2016). El empoderamiento económico de la mujer en el cambiante mundo del trabajo. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/000/30/PDF/N1700030.pdf?OpenElement>

European Institute for Gender Equality. (2022). Unpaid work. European Institute for Gender Equality. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1420>

Federici, S. (2000). Salario contra el trabajo doméstico. Debate Feminista, 22. <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2000.22.572>



Hoffman, S., & Maynard, R. (2008). Economic Costs and Social Consequences of Teen Pregnancy, second edition. The Urban Institute.

INEGI. (2013). Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas Satélite de México. Fuentes y metodologías. 2013. (p. 88). INEGI.

INEGI. (2017). Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/>

INEGI. (2018a). Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>

INEGI. (2018b). Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México (ENASEM) (N.o 2018). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/enasem/2018/>

INEGI. (2021a). Censo de Población y Vivienda 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

INEGI. (2021b). Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares (N.o 2003-2020). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://inegi.org.mx/programas/tnrh/2013/>

INEGI. (2022a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) (2020 Nueva serie). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>

INEGI. (2022b). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (I Trimestre de 2022). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>



Johnson, M. K., Crosnoe, R., & Elder Jr., G. H. (2011). Insights on Adolescence From a Life Course Perspective. *Journal of Research on Adolescence*, 21(1), 273-280. <https://doi.org/10.1111/j.1532-7795.2010.00728.x>

OIT. (2022). Trabajo decente. Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

Oxfam. (2022, mayo 25). No todas las desigualdades son visibles: El verdadero valor del trabajo de cuidados. Oxfam International. <https://www.oxfam.org/es/no-todas-las-desigualdades-son-visibles-el-verdadero-valor-del-trabajo-de-cuidados>

Shanahan, M., & Macmillan, R. (2008). *Biography and the sociological imagination*. W.W. Norton.

Torres, M. (2022). Diversidad familiar: ¿qué sabemos de la composición de los hogares en México? *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/diversidad-familiar-que-sabemos-de-los-hogares-en-mexico/>

Wodon, Q., Savadogo, A., Yedan, A., Edmeades, J., Kes, A., John, N., Murithi, L., Steinhaus, M., & Petroni, S. (2017). *Economic Impacts of Child Marriage: Global Synthesis Report*. The World Bank and International Center for Research on Women.



Glosario

- **Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México:** ejercicio contable que “presenta el valor económico del trabajo no remunerado de los hogares y su participación equivalente en la economía nacional” (INEGI, 2020b, p.1).
- **Decil de ingresos:** forma de catalogar a los hogares en función del ingreso trimestral corriente que percibe cada una de sus personas integrantes. En el primer decil se encuentran las personas más vulnerables, mientras que, en el décimo decil, las que tienen una mayor cantidad de ingresos.
- **Hogares monomarentales:** familias en las que una mujer es responsable única del cuidado de sus hijas y/o hijos dependientes.
- **Ingreso per cápita:** división del producto interno bruto de una región o país con respecto de la cantidad de habitantes. Se suele usar como medida de referencia para cuantificar el bienestar de una población específica.
- **Trabajo no remunerado de los hogares:** actividades indispensables para el sostenimiento de los hogares que realizan principalmente las mujeres sin recibir una remuneración por ello, como lavar la ropa, cocinar los alimentos o cuidar de personas dependientes.



consultores en gestión pública y social, sc

ENTREGABLE 3

VERSIÓN FINAL DEL DOCUMENTO TEMÁTICO #3: IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES DE CUIDADOS EN POBLACIONES PRIORITARIAS POR ENTIDAD FEDERATIVA



Contenido

Introducción..... 3

Los espacios subnacionales y las políticas de cuidado 6

Las condiciones económicas y demográficas que inciden en las necesidades de cuidado..... 9

¿Cómo identificar las necesidades de cuidado?..... 14

Las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores15

Las necesidades de cuidado de las personas con discapacidad 30

Hallazgos principales e implicaciones de política pública..... 43

Referencias documentales 45

Apéndice.....52

Glosario..... 56



Identificación de necesidades de cuidados en poblaciones prioritarias por entidad federativa

Guillermo M. Cejudo
Diana L. Ramírez
Cynthia L. Michel
Pablo de los Cobos

Introducción

En México hay una discusión sobre la necesidad de contar con una política de cuidados. Desde el poder legislativo, en las demandas de las organizaciones civiles, en los compromisos del gobierno mexicano ante iniciativas globales, en los diagnósticos de instituciones académicas y, en general, en el debate público hay claridad sobre la urgencia de contar con una política de cuidados que garantice los derechos de las personas a recibir cuidados, a proveer cuidados y al autocuidado. Con ese objetivo, organismos gubernamentales y no gubernamentales han buscado mapear la oferta de cuidados en el ámbito federal (CIDE-CONAPRED, 2017) y subnacional (ILSB, 2015). Se han hecho cálculos para cuantificar el costo potencial de financiar servicios de cuidado (Grupo de Trabajo para la Transición Hacendaria, 2021; BID, 2019), así como propuestas específicas para construir sistemas de cuidado en el ámbito federal (INMUJERES, 2019) y municipal (Cejudo *et al.* 2021; ILSB, 2021).

Estos y otros estudios desarrollados para la región latinoamericana coinciden en que las necesidades de cuidados que requiere una población son muy diversas. Éstas varían por las características de las personas (su edad, su salud, su condición de discapacidad), por las características de su hogar (integrantes, ingresos, empleos, etc.), y por las características del entorno físico que habitan (urbano, rural, infraestructura pública, etc.). Las necesidades de cuidado también



son distintas según los espacios donde habitan las personas: las condiciones del espacio territorial, las capacidades gubernamentales y las características sociodemográficas afectan tanto las necesidades de cuidado como las formas en que éstas pueden ser atendidas. Como ocurre con la protección social en general, “[t]ipos específicos de urbanización, exposición a riesgos ambientales y sociales, alta informalidad en el mercado laboral, migración, o pobreza contribuyen a definir circunstancias o contextos socioeconómicos específicos que inevitablemente se transforman en diferentes tipos de demandas hacia las instituciones públicas y las políticas” (Rodrigues-Silveira, 2013, p. 15).

Este documento parte del reconocimiento del cuidado como un derecho humano al que todas las personas debemos tener acceso, pero particularmente aquellas que, por su etapa o circunstancias de vida, los requieren de manera más intensiva, como lo son las personas adultas mayores de 65 años (PAM) y las personas con discapacidad (PCD). Con el propósito de contribuir a la discusión sobre una política de cuidados en México y ofrecer información que permita identificar estas variaciones en las necesidades de cuidados, este documento diagnostica los vacíos en la cobertura de cuidados para estas dos poblaciones en las 32 entidades federativas.

Cubrir estas necesidades de cuidados depende de las regulaciones y de la oferta de servicios públicos disponible para cada grupo poblacional. Depende también de que las personas tengan la posibilidad legal (por ser derechohabiente de la seguridad social o por cumplir con los criterios de elegibilidad de los programas sociales) y física de acceder a ella. A su vez, esta oferta suele estar determinada por las diferentes capacidades administrativas de los estados (para diseñar e implementar políticas y para financiarlas).

La metodología desarrollada por Michel *et al.* (2020) captura esas variaciones, pues fue diseñada para mapear la oferta y la demanda de cuidados, distinguiendo tres categorías: quién los provee, tipo de cuidado y tipo de población. Este estudio se basa en dicha metodología y utiliza información disponible del Censo de Población y Vivienda 2020, el Censo de Alojamientos de Asistencia Social 2020 (CAAS) y la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad



Social 2017 (ENESS) para identificar las necesidades de cuidado de las poblaciones prioritarias en las entidades del país.

Mapear las necesidades de cuidado de estas poblaciones prioritarias servirá para generar evidencia que pueda orientar decisiones de política pública en esta materia, como la construcción del Sistema Nacional de Cuidados en México, o intervenciones específicas que se decida implementar en las entidades federativas. En efecto, cualquier estrategia ambiciosa para ofrecer o regular los servicios de cuidado a las personas adultas mayores y a las personas con discapacidad requiere conocer las características específicas de su entorno. De igual manera, cualquier respuesta del Estado mexicano supondría la intervención articulada de los tres ámbitos de gobierno, pues la coordinación para implementar una política integral de cuidados no solo requerirá ser intersectorial, sino también intergubernamental (Acuña & Repetto, 2006). Los gobiernos estatales requerirán información desagregada sobre las características de estas poblaciones, para poder caracterizar bien los problemas a resolver y los tipos de intervención necesarias para hacerlo.

Este documento se articula de la siguiente manera. En el primer apartado se caracteriza el proceso de adopción de políticas de cuidados en gobiernos subnacionales, tanto en México como en otras regiones del mundo. Posteriormente, se detalla cómo las condiciones económicas y demográficas inciden en las necesidades de cuidados de un territorio y en las alternativas disponibles para cubrirlas. En seguida se expone la metodología para detectar brechas en la provisión de cuidados en los espacios subnacionales y se aplica para detectar los vacíos en el cuidado de las personas adultas mayores (PAM) y con discapacidad (PCD) en México. Finalmente, a modo de conclusión, se exponen los hallazgos de este análisis y se enuncian algunas implicaciones de política para la Federación y para las entidades federativas.



Los espacios subnacionales y las políticas de cuidado

En los países federales, la responsabilidad para garantizar el derecho a los cuidados recae en dos o tres ámbitos de gobierno. En particular, la provisión de servicios de cuidado suele reflejar responsabilidades de política compartidas entre ámbitos de gobierno. Esto significa que la forma en que el derecho al cuidado es garantizado en un país depende de la distribución de responsabilidades entre ámbitos de gobierno en cada una de las áreas de política vinculadas a los cuidados (salud, educación, asistencia social, regulación laboral, etc.), pero también de la capacidad de articularlas y ofrecer una política integrada.

En América Latina, los países con los sistemas de cuidados más consolidados (Chile, Uruguay, Costa Rica) son países unitarios, donde no existen desafíos de coordinación intergubernamental en la misma magnitud. En el caso de Argentina, España o México, en cambio, más de un ámbito de gobierno está involucrado en el proceso de hechura de políticas públicas, lo cual agrega complejidad a la construcción de políticas de cuidado.

En Argentina, por ejemplo, la presencia del Estado es muy diversa en cada una de sus provincias. Como documentan Marzonetto y Rodríguez (2017, p. 54), la complejidad de coordinar diferentes ámbitos de gobierno “se agrava en el contexto de marcadas desigualdades socioeconómicas provinciales. [...] No todas las provincias cuentan con similar capacidad estatal para hacer frente al desafío de garantizar resultados de calidad educativa equivalente en todo el país”. España, por otra parte, es un país altamente descentralizado que está enfrentando el reto de homogeneizar el acceso a los derechos y la calidad de los servicios de forma que no estén condicionados al territorio en el que habite la persona dependiente o cuidadora. Como Marbán (2019, p. 65) señala, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tiene el reto de “reducir las excesivas diferencias de rendimientos entre Comunidades Autónomas en cuanto a la estructura de prestaciones, acceso y cobertura y copago con sus consiguientes efectos de inequidad interterritorial”.



México, por su parte, es un país federal cuya constitución define responsabilidades concurrentes o compartidas en materia de desarrollo social, salud, educación (Mejía & Rojas, 2018). Al ser responsabilidades de varias agencias y ámbitos de gobierno, garantizar el cuidado de las personas requiere de coordinación. No obstante, la coordinación intergubernamental en materia de derechos sociales suele ser difícil de lograr (CONEVAL, 2018a), ya sea por la poca claridad de responsabilidades concretas, por la poca institucionalización de las burocracias locales o por la ausencia de mecanismos de gestión de información (Cejudo & Michel, 2019). La coordinación, además, se complica en buena medida porque en cada espacio territorial hay una presencia diferenciada del gobierno federal y en cada estado los gobiernos pueden decidir ofrecer servicios o programas diversos. Así, se requieren esquemas de coordinación diferentes en cada caso, que se adecuen a la configuración específica de oferta de cuidados federal, estatal y municipal que existe en cada entidad federativa.

A nivel federal, el alcance de los servicios no es homogéneo en todo el territorio nacional, ya sea por el alcance diferenciado de la burocracia federal, la cobertura desigual de los programas federales o la intención deliberada de adecuar las políticas a realidades diferentes (Bello-Gomez, 2020). Por ejemplo, en México, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad goza de una amplia cobertura, pues está presente en el 96.5% de los municipios del país. No obstante, en la mayoría de los municipios de Morelos, Estado de México y los de la región Bajío el número de personas beneficiarias es menor al de las personas con discapacidad que se encuentran en situación de pobreza (CONEVAL, 2022b).

En el ámbito local la heterogeneidad es aún mayor. Las condiciones en que se garantizan los derechos dependen de las políticas específicas que cada gobierno estatal o municipal decide para su jurisdicción, de las capacidades que tienen para implementarlas y de las prioridades de gasto de cada gobierno (Connell et al., 2021). Los gobiernos estatales mexicanos tienen grandes variaciones en el tamaño de sus burocracias (INEGI, 2022), los presupuestos



disponibles (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s/f), y el tipo y alcance de programas sociales (CONEVAL, 2018b).

Diversos estudios han diagnosticado algunos aspectos de la situación de los cuidados a nivel estatal. Por ejemplo, uno de ellos es un análisis a cinco entidades en el que se evidencia los distintos puntos de partida (en términos de cobertura, asequibilidad e ingresos) que implicaría la construcción de un sistema nacional de cuidados (Alejandre et al., 2021). Con el foco en la oferta más que en la demanda de servicios de cuidados, el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C. (2019) generó una propuesta para encaminar a la Ciudad de México hacia la construcción de su sistema integral de cuidados. El Centro de Estudios Espinosa Yglesias se encuentra trabajando con los gobiernos de Nuevo León y Guanajuato para impulsar alternativas de movilidad social para las mujeres neoleonesas y guanajuatenses, entre ellas la creación de un sistema de cuidados en cada entidad (Orozco & Vélez, s/f). Jalisco también cuenta con un diagnóstico enfocado en personas cuidadoras para determinar su ubicación, necesidades e intereses (Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Jalisco, 2020).

Pero estas iniciativas específicas a cada entidad federativa tendrán que encontrarse, en algún momento, con los desafíos de la coordinación intergubernamental. En países donde más de un ámbito de gobierno interviene en la garantía del derecho al cuidado hace evidente que es indispensable reconocer las diferencias tanto en las necesidades de cuidado como en las capacidades de los gobiernos para atenderlas. Los incipientes esfuerzos en México por generar diagnósticos para las entidades federativas apuntan en esta dirección. Para poder entender el contexto en que las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores y las personas con discapacidad existen, en la siguiente sección se hace un breve análisis de las condiciones económicas y demográficas de las entidades federativas que inciden en las necesidades de cuidado.



Las condiciones económicas y demográficas que inciden en las necesidades de cuidado

En términos de su diseño institucional (división de poderes, reglas para el acceso y el ejercicio del poder, organización de la administración pública), las entidades federativas son relativamente uniformes, pero hay diferencias claras en términos del tamaño de sus burocracias y los recursos presupuestales disponibles. Además, las entidades federativas tienen importantes diferencias en la actividad económica, la formalidad de sus empleos, la capacidad de recaudar ingresos propios, junto con diferencias en las características de sus poblaciones: edad, niveles educativos, pobreza, etc. Por ejemplo, hay estados con mayor prevalencia de personas en situación de pobreza y con un grado menor de desarrollo económico, como es el caso de Chiapas. De hecho, si esta situación no cambia, se estima que dentro de 50 años Ciudad de México podría llegar a ser catorce veces más rica que esta entidad del sur del país, lo que incrementaría las desigualdades territoriales (Campos, 2022).

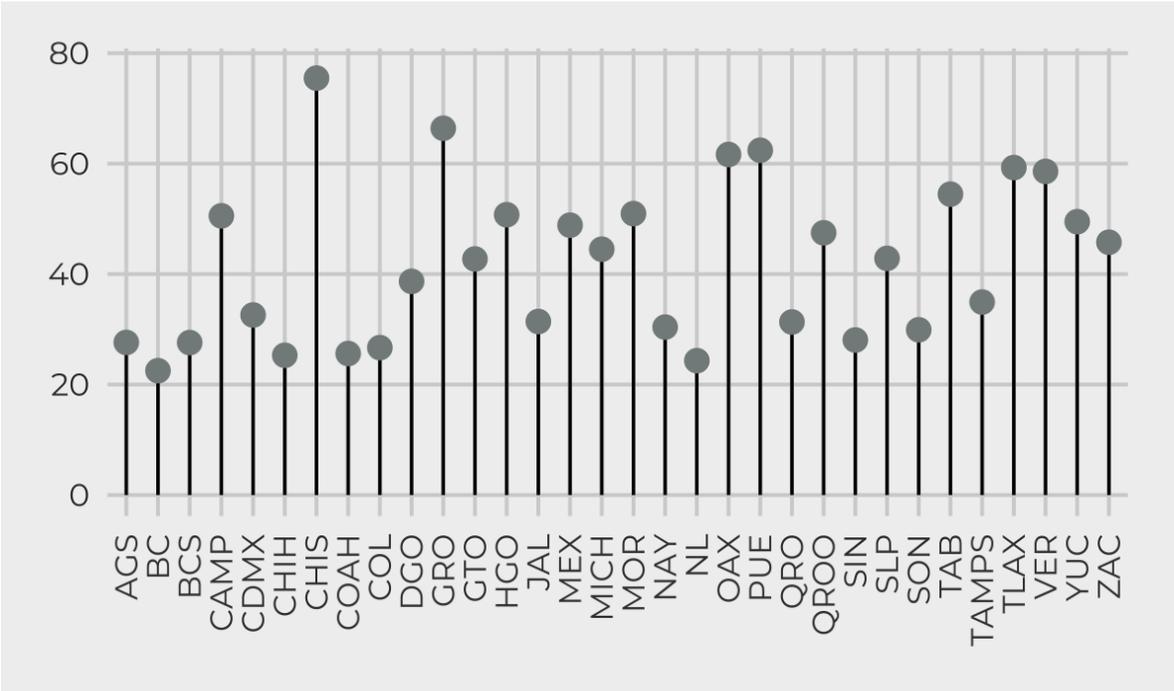
La intersección de condiciones económicas y demográficas también da forma a las necesidades de cuidado en cada espacio geográfico (Rodrigues-Silveira, 2013). En esta sección se muestran las variaciones en algunos de estos determinantes de las necesidades de cuidado a nivel subnacional en México: situación de pobreza, informalidad laboral y estructuras del hogar.

En un país en el que la protección social no está garantizada aún por el Estado para todas las personas, el tipo y calidad de los servicios de cuidados a los que pueden acceder los hogares está determinado tanto por sus ingresos como por los derechos sociales y estructuras familiares. La pobreza, en su concepción multidimensional, es un buen indicador para observar la desigualdad social en cada estado (véase la gráfica 1). Lo que se refleja en la gráfica no sólo es la escasez de recursos económicos, sino también la vulneración de derechos fundamentales (como a la alimentación, a la salud o una vivienda digna), todos



ellos factores que influyen en el grado de pobreza que experimenta un hogar o una persona (CONEVAL, s/f).

Gráfica 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2020

Las necesidades de cuidados (y las alternativas para satisfacerlas) están estructuradas por el contexto territorial y las desigualdades que prevalecen en él (Kröger, 2022). Esto significa que las personas en Chiapas, Guerrero o Puebla, donde más del 60% de ellas se encuentra en situación de pobreza, muy probablemente enfrenten significativas limitaciones para proveer y recibir cuidados integrales y adecuados.

Revertir esta situación no solo requiere de hogares con mayores ingresos, sino de hogares con derechos sociales. Por eso, contar con un trabajo remunerado no basta. Se requieren trabajos dignos, es decir, empleos que supongan una relación laboral reconocida, y que otorguen derechos y prestaciones laborales a la persona trabajadora (Somavía, 2014). Un empleo formal mejora las condiciones de vida de la persona trabajadora y de las que

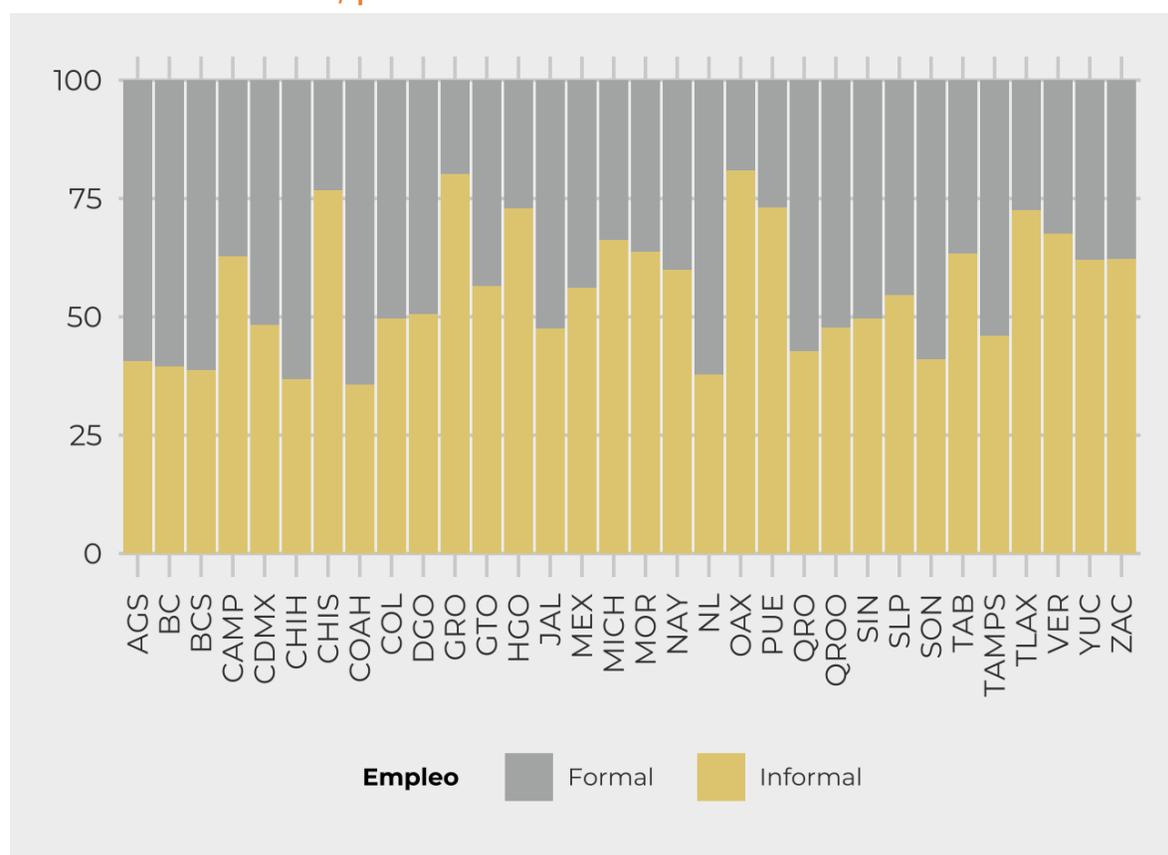


integran su hogar al darles acceso a guarderías, servicios de salud, licencias parentales y demás prestaciones que inciden en los cuidados de las personas. Al estar asociadas estas prestaciones al empleo formal y a la seguridad social contributiva, la tasa de formalidad de los empleos resulta crucial para caracterizar las necesidades de cuidados.

La gráfica 2 muestra cómo en gran parte del territorio nacional la tasa de formalidad laboral es menor a la de informalidad laboral. En términos de la atención a necesidades de cuidados, esto supone que la mayoría de las personas que habitan en Coahuila y Nuevo León tiene acceso a servicios que les permitirán cubrirlas, por ejemplo, al hacer uso de sus seguros médicos o de su pensión durante la vejez. Por el contrario, las altas tasas de informalidad en Guerrero e Hidalgo ponen en evidencia que gran parte de la población no tiene acceso a estos servicios y, por lo tanto, estará recurriendo a otras fuentes para subsanar esta carencia.



Gráfica 2. Porcentaje de personas trabajadoras con empleo formal e informal, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en ENOEⁿ T2 - 2022

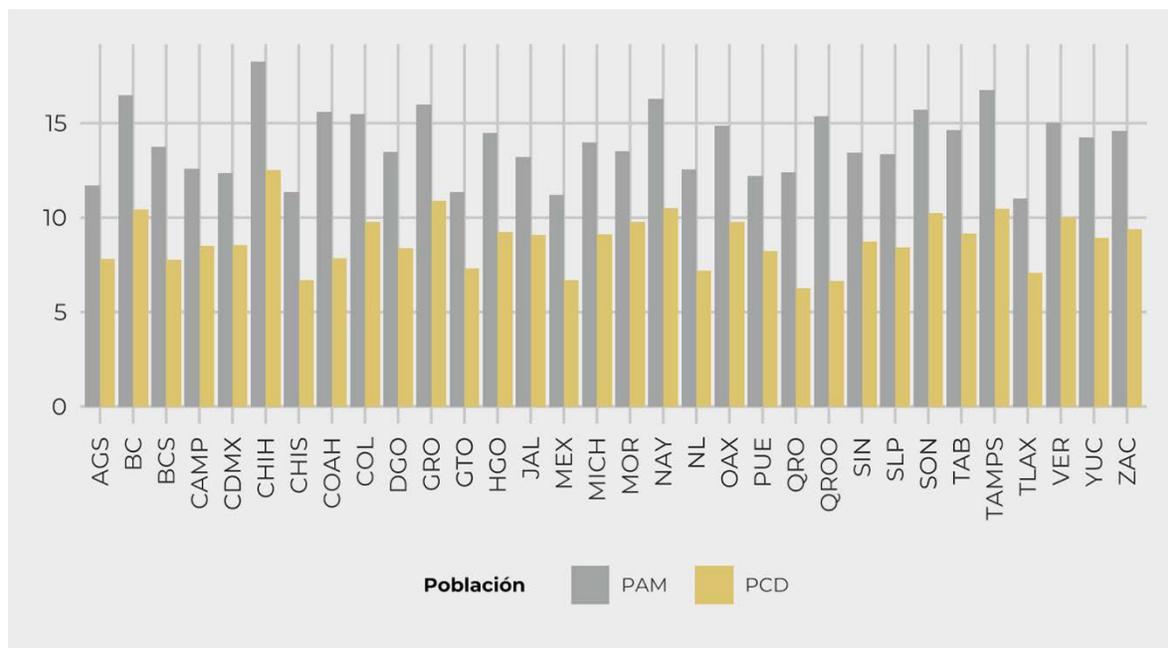
Las necesidades de cuidados no solo están estructuradas por las características de la oferta institucional, sino por atributos de salud y autonomía de las personas. Por eso, de toda la población, las PAM y las PCD son quienes más cuidados requieren y, frente a un contexto de desigualdad de ingresos y de limitado acceso a la seguridad social contributiva, son sus hogares los principales responsables de la satisfacción de sus necesidades de cuidados.

Las diversas composiciones de hogares moldean las necesidades de cuidado y las posibilidades de atenderlo (Cejudo et al., 2017), siendo el tamaño de los hogares una de las más determinantes. El aumento en el número de hogares unipersonales en México (Torres, 2022) genera nuevos desafíos para el cuidado, particularmente en el caso de las PAM y PCD, pues al tratarse de poblaciones que



lo requiere con un grado mayor de intensidad, el habitar solas podría suponer un mayor riesgo para la atención de cierto tipo de cuidados, lo que afectaría su estado físico, pero también emocional.

Gráfica 3. Porcentaje de PAM y PCD que viven solas, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020b. **Nota:** en esta gráfica sólo se consideran a las PCD que viven solas y reportan mucha dificultad o imposibilidad para realizar al menos una de las siguientes actividades: ver, oír, caminar, recordar, bañarse o hablar. También contempla a quienes reportan tener una discapacidad intelectual.

En este apartado hemos mostrado que las necesidades de cuidado de las personas están moldeadas por el contexto territorial de la población en situación de pobreza y por la capacidad de absorber la demanda laboral con empleos formales. También, que las condiciones socioeconómicas y de salud de las personas se traduce en una demanda específica de cuidados para el Estado, que es distinta en cada entidad federativa. La medida en la que el Estado deberá adaptar su oferta para atenderlas tampoco es igual en todo el territorio. En efecto, para poder dar una respuesta oportuna, las entidades deberán identificar cuál es su punto de partida y de llegada, esto a partir de tener en claro cuáles son las



principales necesidades de cuidado que demandan sus poblaciones en situación de dependencia.

¿Cómo identificar las necesidades de cuidado?

Este documento parte del reconocimiento del cuidado como un derecho humano. Por tanto, todas las personas deberíamos tener acceso a este derecho, aunque hay algunas que, por su etapa o circunstancias de vida, lo requiere de manera más intensiva, como lo son las personas adultas mayores de 65 años (PAM) y las personas con discapacidad (PCD).

Ejercer el derecho al cuidado dependerá de diversos factores contextuales, en particular de la dinámica distributiva de las responsabilidades de cuidado entre el Estado, el mercado y las familias. Con base en la metodología desarrollada por Michel *et al.* (2020), se examina la distribución de responsabilidades de cuidado entre estos tres tipos de proveedores. Con ello es posible conocer no solo quién y en qué medida se está cuidando a estas poblaciones, sino también detectar a quiénes se está excluyendo.

Analizar la cobertura de cuidados requiere de una definición de los cuidados que permita saber qué son y cómo se observan para, entonces sí, medirlos. De acuerdo con Michel *et al.* (2020) procurar el bienestar físico y emocional de una persona requiere de la provisión de tres tipos de cuidados: **personales**, que consisten en garantizar la higiene personal, la alimentación y la limpieza y administración del hogar; de **desarrollo integral**, entendidos como la asistencia brindada para garantizar el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional de la persona; y de **salud**, que se refieren a la asistencia brindada para garantizar atención médica.

En la siguiente sección ofrecemos un análisis en el que se identifica, para cada entidad, el número de personas (adultas mayores o con discapacidad) que tiene necesidad de cada uno de estos tipos de cuidado (personales, desarrollo integral y de salud). Posteriormente analizamos el número de estas personas que efectivamente los recibe, y distinguimos desde qué institución sucede esto



(hogar, mercado o Estado). La información estadística para generar esta cuantificación proviene de los siguientes:

- Censo de Población y Vivienda 2020
- Censo de Alojamientos de Asistencia Social (CAAS) 2020
- Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2017

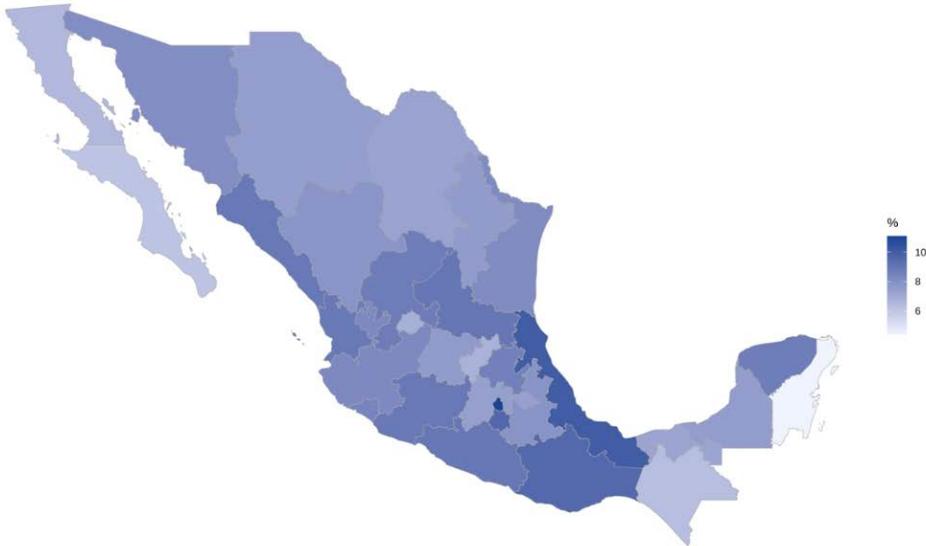
Las necesidades de cuidado de las personas adultas mayores

Para el año 2020, en México había 10.4 millones de personas mayores de 65 años. De ese total, 46% eran hombres y 54% mujeres (INEGI, 2020c). Si bien el proceso de envejecimiento ocurre de manera distinta en cada persona (algunas incluso con altos grados de autonomía funcional), estudios señalan que 1 de cada 4 personas adultas mayores (PAM) experimentan dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria, como caminar, ver o escuchar (Manrique-Espinoza *et al*, 2013). Por ello, las PAM constituyen un grupo de la población con mayores necesidades de cuidados.

Si bien las personas mayores de 65 años representan al 8.1% de la población en el país (INEGI, 2020c), hay entidades que concentran un número mayor de ellas, lo que significa que la demanda de servicios será más intensa en unos lugares que en otros, y que la oferta para atenderla deberá ser más ambiciosa para no dejar a nadie fuera de cobertura. En Ciudad de México y Veracruz, por ejemplo, aproximadamente 1 de cada 10 habitantes tiene más de 65 años. En otras, como Baja California Sur y Quintana Roo, el porcentaje de población en este rango etario llega al 6% y 4.4%, respectivamente (ver figura 1).



Figura 1. Porcentaje de la población de 65 años y más, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020b

A. Definición y operacionalización del derecho al cuidado de las PAM

Para operacionalizar y medir el progreso en la garantía del derecho al cuidado de las PAM, en la siguiente tabla se muestra el cálculo para conocer el número de ellas que tiene necesidad de cuidados y los recibe. Además, en la tabla se muestra quién está siendo el proveedor de esos servicios, diferenciando por tipo de cuidado.

Tabla 1. Unidades de análisis para cuantificar la cobertura de cuidados desde el hogar, el mercado y el Estado para PAM

Tipo de cuidado	Proveedor		
	Hogar	Mercado	Estado
Cuidados personales	Porcentaje de personas de 65 años o más cuyos	Porcentaje de personas de 65 años o	Porcentaje de personas de 65 años



	<p>cuidados personales son proporcionados por un familiar adulto en el hogar.</p>	<p>más cuyos cuidados personales son proporcionados en el hogar por una persona remunerada o en una casa hogar privada para personas mayores.</p> <p>Fuente: CAAS 2020, ENESS 2017 y Censo 2020.</p>	<p>o más cuyos cuidados personales son proporcionados en una casa hogar pública para adultos mayores.</p> <p>Fuente: Censo 2020</p>
<p>Cuidados para el desarrollo integral</p>	<p>Porcentaje de personas de 65 años o más cuyos cuidados para el desarrollo integral son proporcionados por un familiar adulto en el hogar.</p>	<p>Porcentaje de personas de 65 años o más cuyos cuidados para el desarrollo integral son proporcionados en el hogar por una persona remunerada o en una casa hogar privada para personas mayores.</p> <p>Fuente: CAAS 2020, ENESS 2017 y Censo 2020.</p>	<p>Porcentaje de personas de 65 años o más cuyos cuidados para el desarrollo integral son proporcionados en una casa hogar pública para adultos mayores.</p> <p>Fuente: Censo 2020.</p>
<p>Cuidados de salud</p>	<p>No aplica.</p> <p>*Se parte de la premisa de que las mismas personas que satisfacen los cuidados personales y de desarrollo integral de las PAM se encargan también de los cuidados paliativos para la salud dentro del hogar y que el resto de los cuidados de salud necesitan ser provisto fuera del hogar.</p>	<p>Porcentaje de personas de 65 años o más que tiene acceso a un seguro médico privado.</p> <p>Fuente: Censo 2020.</p>	<p>Porcentaje de personas de 65 años o más que tiene acceso a una institución de salud pública.</p> <p>Fuente: Censo 2020.</p>



Fuente: Elaboración propia con base en Michel et al., 2020.

B. Cuantificación de los cuidados de las PAM en entidades federativas

Los cuidados personales se relacionan con garantizar la higiene personal, la alimentación, así como la limpieza y administración del hogar. En la población adulta, este tipo de cuidados pueden ser provistos por las propias personas adultas mayores, por personas en su hogar, por algún servicio privado o comunitario, o por un servicio público. En el caso de las PAM que presentan limitaciones para realizar actividades básicas del día a día (como comer, asearse o desplazarse por sí mismas), esta necesidad de cuidados está siendo cubierta por alguna de las personas que integran su hogar.

Figura 2. Distribución de los cuidados personales de las PAM con dependencia en México, por tipo de proveedor

En México, de cada 10 PAM que reciben cuidados:



Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Michel *et al.*, 2020 y datos de INEGI, 2020b.

Como se observa en la figura 2, prácticamente todas las PAM con dependencia reciben este tipo de cuidado en sus hogares. Esto es señal de que las PAM en México viven en sus casas y no en alojamientos públicos o privados; y esto es cierto sin importar la entidad federativa de residencia. De hecho, Michoacán y Durango presentan los porcentajes más altos de PAM que reciben este tipo de



cuidados por parte de su hogar (93.5% y 92.8%, respectivamente), mientras que Ciudad de México y Baja California, aún y con los porcentajes más bajos del país, la proporción no deja de ser relevante (65.3% y 67.6%, respectivamente).

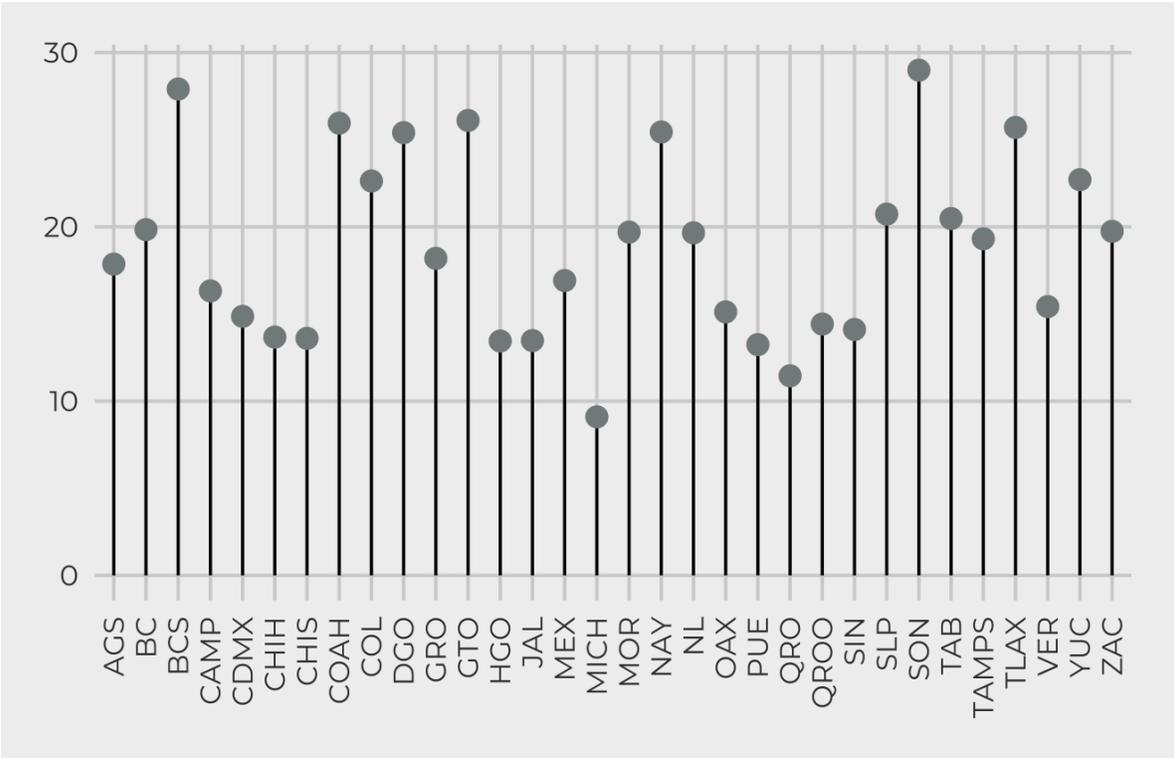
Estas cifras coinciden con la tendencia a nivel mundial. Como se apunta en una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (2020) “las personas prefieren envejecer en su casa, en un ambiente familiar y rodeadas —en la medida de lo posible— de sus pertenencias y seres queridos.” Esto no exime, sin embargo, al Estado de su responsabilidad para garantizar el derecho al cuidado de las PAM, sino que modifica la forma de intervención requerida particularmente en términos del cuidado para el desarrollo integral de las PAM y de su salud.

Como parte del proceso natural de envejecimiento, las personas enfrentan cada vez mayores dificultades para realizar sus actividades y mayor necesidad de adaptarse a cambios y pérdidas. Esto requiere intervenciones deliberadas en distintos ámbitos del desarrollo: físico, cognitivo, social y emocional (MECOHISA, 2011). Dado que la metodología de Michel *et al.*, (2020) considera que, en principio, las mismas personas o instituciones que proveen cuidados personales, también estarán proveyendo cuidados para el desarrollo integral de las PAM, lo anterior obliga a poner el foco de análisis nuevamente en los hogares.

Los datos disponibles indican que, en la gran mayoría de las ocasiones, quienes cuidan de las PAM en sus hogares son mujeres. En efecto, el 80% de las horas dedicadas al cuidado de PAM en nuestro país las destina una integrante cercana de la familia, como lo puede ser la esposa, hija, o hermana (Instituto Nacional de Geriátrica, 2016). La calidad de los cuidados de desarrollo integral que ellas prestan está en función de sus capacidades, conocimientos en la materia, pero también depende de cuestiones materiales (condiciones socioeconómicas y la calidad de las viviendas) y, desde luego, de la relación que tenga con la PAM. Más aún, la evidencia más reciente apunta a que la calidad de los cuidados que presta una persona está mediada por su propio bienestar (Brown & Brown, 2014).



Gráfica 4. Horas promedio a la semana que una persona dedica al cuidado de PAM no dependientes

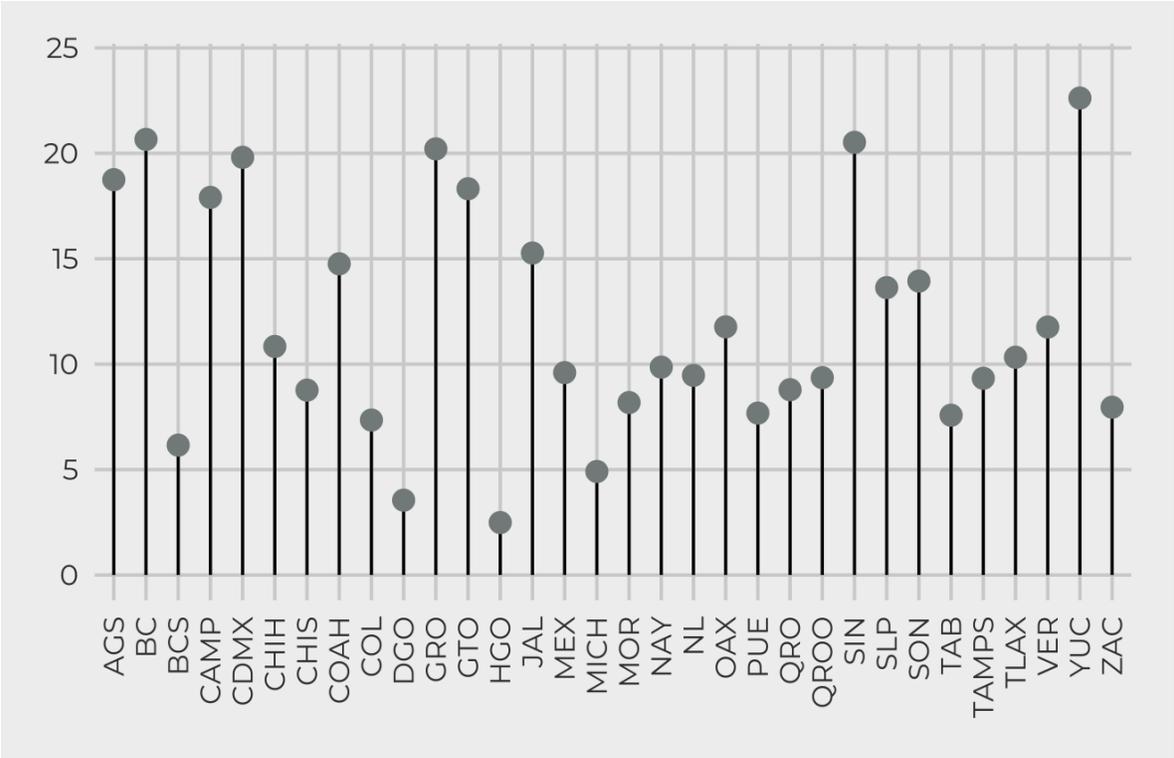


Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2019. **Nota:** La gráfica sólo muestra la distribución del tiempo en el cuidado de PAM no dependientes porque es lo que permiten los datos disponibles en la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2019.

Pero existe un grupo de PAM que, de acuerdo con las estadísticas oficiales, requieren de atención prioritaria: las PAM en situación de dependencia que no están recibiendo cuidados personales ni para su desarrollo integral por parte de ninguno de los proveedores. El porcentaje de PAM en esta situación es mayor en unas entidades que en otras, tal y como lo refleja la gráfica 5.



Gráfica 5. Porcentaje de PAM que no recibe cuidados personales ni para el desarrollo integral, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Michel et al., 2020 y datos de INEGI, 2017.

Además de contar con cuidados personales y para su desarrollo, la atención médica, de calidad y oportuna resulta fundamental durante esta etapa del ciclo de vida. En el proceso de envejecimiento, las personas sufrimos cambios biológicos (tanto en los sistemas sensoriales como en los sistemas orgánicos), sociales y psicológicos que nos vuelven más vulnerables. “La razón por la que se considera a la persona mayor como «vulnerable» es porque su organismo tarda más tiempo en recuperarse de cualquier proceso que afecte a su normalidad.” (MECOHISA, 2011, p. 26). Por ello, el cuidado de la salud en esta etapa es crucial.



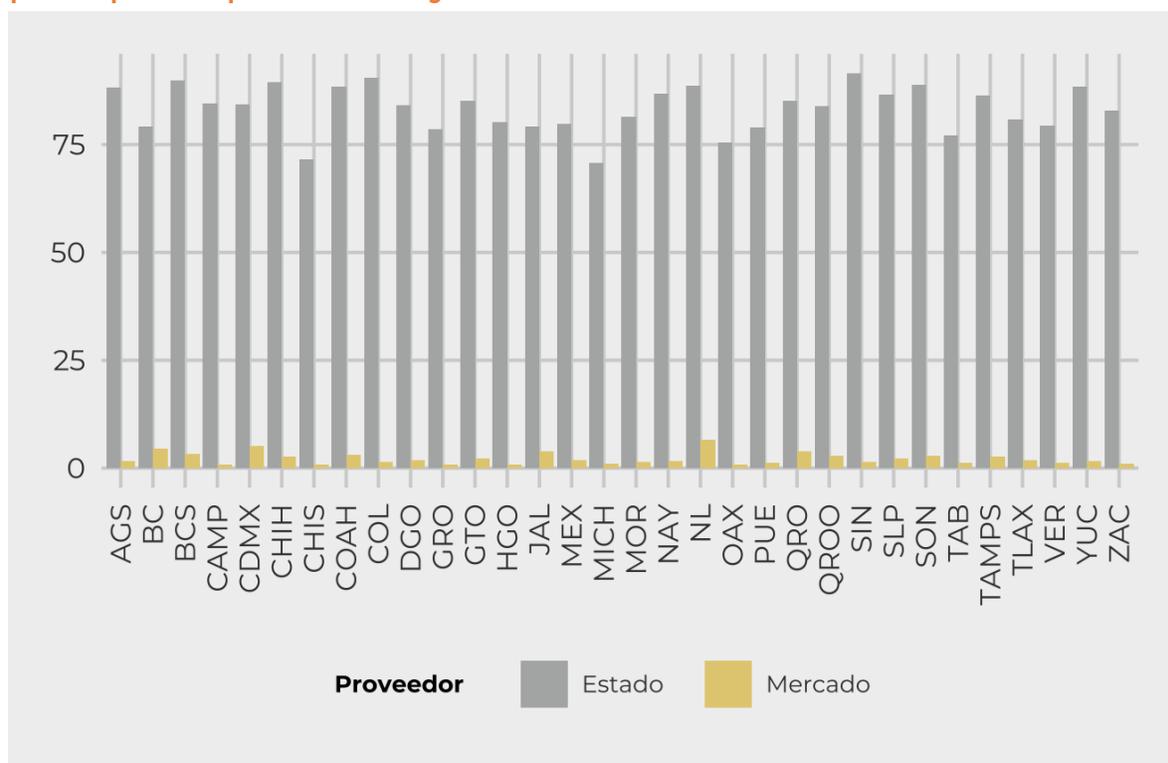
En este sentido, para 2020 en México el 83.3% de las PAM tienen acceso a un seguro médico público.¹ Sinaloa es la entidad con el mayor número de personas afiliadas (91.4%), seguida de Colima (90.4%) y Baja California Sur (89.9%). En el otro extremo, Oaxaca (75.4%), Chiapas (71.59%) y Michoacán (70.8%) son las que presentan un porcentaje menor de afiliación.² Otra opción para atender estas necesidades de cuidados es mediante la contratación de un seguro médico privado, aunque en general no es una alternativa común entre las PAM en México: los mayores porcentajes de personas mayores de 65 años con seguros de salud privados los presentan Nuevo León (6.5%), Ciudad de México (5.1%) y Baja California (4.5%); mientras que los menores porcentajes los tienen Hidalgo (0.8%), Campeche (0.8%) y Oaxaca (0.7%).

¹ Las instituciones consideradas en el cuestionario del Censo de Población y Vivienda 2020 son IMSS; ISSSTE; institutos de seguridad pública estatales; PEMEX, Defensa o Marina; Seguro Popular, Siglo XXI o INSABI; IMSS Prospera o IMSS Bienestar y otras. Además, los porcentajes toman en cuenta si la persona está afiliada a un servicio médico o a dos simultáneamente.

² Para conocer el desglose de afiliación por institución y entidad federativa, véase la sección de Apéndice de este documento.



Gráfica 6. Porcentaje de PAM que reciben cuidados de salud, por tipo de proveedor y entidad federativa



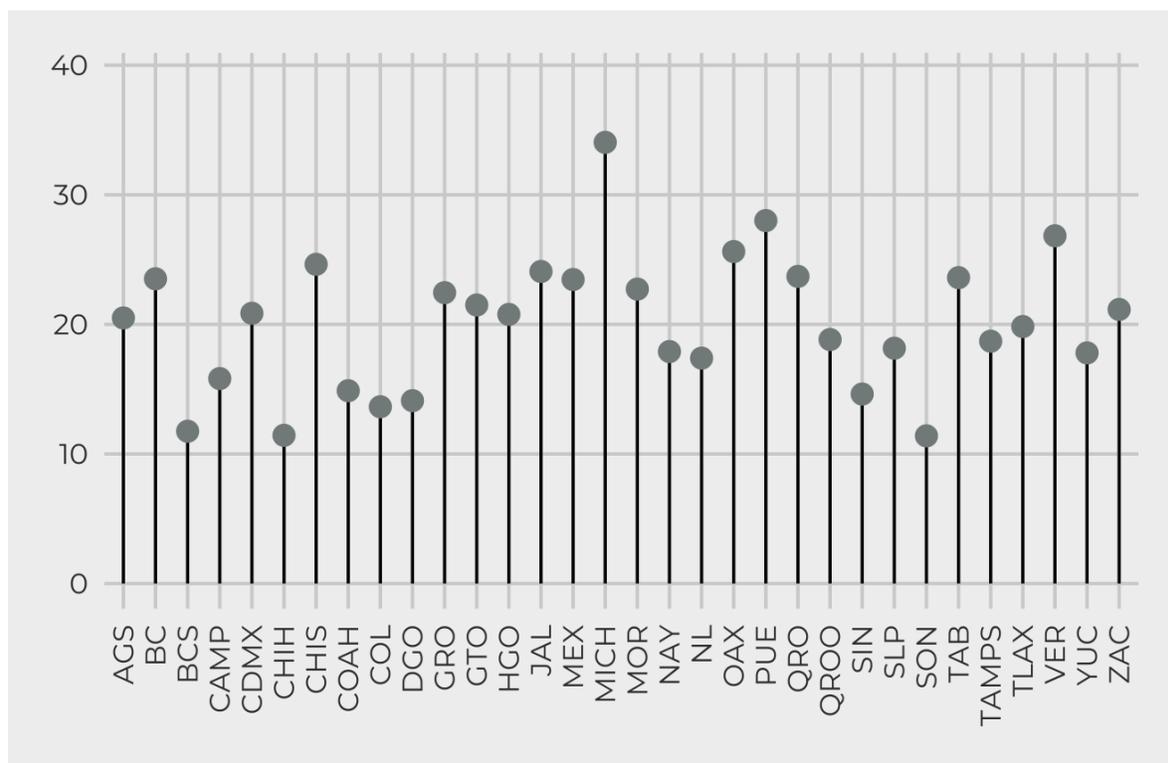
Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Michel et al., 2020 y datos del INEGI, 2020b

Si bien se podría afirmar que, en general, las necesidades de cuidados de salud de las PAM están siendo cubiertas desde el Estado, el CONEVAL (2022a) advierte que la fragmentación del sistema de salud mexicano conlleva a una atención diferenciada no sólo en función del subsistema al que se tiene derechohabencia, sino también de la entidad en la que se recibe la atención: por ejemplo, mientras que Ciudad de México contaba con nueve profesionales de la salud mental por cada 10 mil personas afiliadas al Seguro Popular (ahora INSABI), Puebla contaba con menos de un profesional por cada diez mil. Esto significa que los retos para el cuidado de la salud de las PAM son dobles: por un lado, asegurar, en materia de cobertura, que todas PAM reciben cuidados para salud de alguna fuente, y, por otro, en materia de calidad, que la oferta de servicios cubre todas las dimensiones de salud.



Finalmente, hay un porcentaje de la PAM que está quedando fuera de cualquier cobertura médica, lo cual es grave puesto que ciertas enfermedades o padecimientos no pueden atenderse paliativamente desde el hogar y requieren más bien de un tratamiento especializado. Las poblaciones más vulnerables en este sentido se encuentran en los estados de Oaxaca (23.6%), Chiapas (27.5%) y Michoacán (28.1%), y también en ellas se observan de los porcentajes más altos de PAM que recurren a servicios de atención médica privada cuando enferman (consultorios, clínicas, hospitales privados o consultorios de farmacias).

Gráfica 7. Porcentaje de PAM que, sin importar el seguro médico que tienen, acuden a atención médica privada, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Michel *et al.*, 2020 y datos del INEGI, 2020b

En conclusión, una PAM que vive en una comunidad de la sierra de Guerrero podrá compartir las mismas necesidades de cuidados que otra que vive en la zona metropolitana de Guadalajara, pero los recursos, oportunidades y



capacidades para cubrirlas de manera integral y adecuada no necesariamente serán las mismas. Existe una diversidad de configuraciones entre características personales (sexo, situación económica, tipo de familia, estado de salud, etc.) y contextuales (entidad de residencia, oferta de servicios de cuidados disponible en donde vive, entre otras) que hacen que la garantía del derecho al cuidado de las PAM en México no sea homogénea en todo el territorio nacional.

C. Mapeo de los vacíos en la garantía del cuidado de las PAM en las entidades federativas

Idealmente, la garantía del derecho al cuidado de las PAM en México implicaría que todas ellas tuvieran cubiertas sus necesidades de cuidados personales, de desarrollo integral y de salud con calidad y acorde con las características de cada una de ellas. También que las responsabilidades sean compartidas entre los tres proveedores de cuidados, y que no se descansa sólo en uno de ellos. No obstante, la situación actual dista mucho de ser así.

Para el caso de este grupo poblacional, se detectan dos vacíos principales. El primero de ellos tiene que ver con la enorme disparidad que existe en la provisión de cuidados entre hogar, mercado y Estado: en cualquier entidad del país son los hogares quienes están asumiendo la mayor parte del trabajo de cuidados de las PAM. Este no necesariamente es un escenario indeseable, pues las personas que envejecen en un lugar conocido y dentro de un ambiente familiar suelen tener mejores condiciones de salud y un grado mayor de autonomía (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020). El problema está en que, en ocasiones, atender las necesidades de cuidados de las PAM puede suponer una sobrecarga para los hogares en términos de tiempo, recursos y capacidades. Sin una oferta accesible y asequible desde los otros proveedores de cuidados (mercado y Estado) que complemente el trabajo que ya están realizando los hogares, la garantía del derecho al cuidado de las PAM o el bienestar de las personas cuidadoras —en su mayoría mujeres— podrían verse comprometidos.

En este sentido, el segundo vacío se relaciona con cómo cada uno de los estados del país presenta puntos de partida distintos para asegurar que las PAM



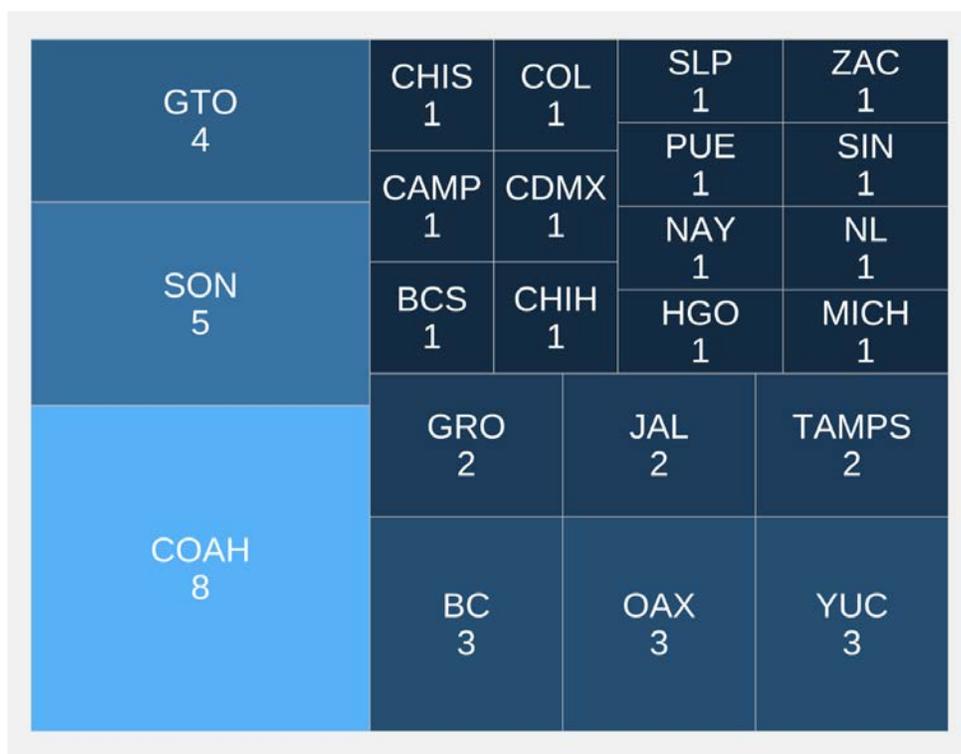
sean cuidadas de manera apropiada. Para ello, importará el grado de formalidad laboral y el número de personas en situación de pobreza (entre otros temas), pero también el grado de sensibilización y de movilización de la agenda de cuidados en el territorio, así como su materialización en políticas concretas.

La gráfica 8 muestra el conteo de programas sociales relacionados con el cuidado de las PAM en cada entidad federativa.³ Lo primero que se hace evidente es que hay entidades donde no existe una oferta programática para atender las necesidades de cuidados de esta población y, en las que sí existe, la oferta no está siendo necesariamente integral. Caso contrario es lo que ocurre en Coahuila, donde la oferta existe y además es amplia: programas para detectar y atender casos de abandono de PAM; para prevenir, tratar y controlar las enfermedades crónico-degenerativas; de entrega de despensas saludables o de estímulos económicos hacia las PAM más vulnerables de la entidad, aunque no hay certeza de que la cobertura sea la suficiente para alcanzar a toda la población de PAM con esas necesidades.

³ Esta gráfica se construyó a partir de la base de datos del Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2018 del CONEVAL. Se cuantificaron el total de programas por entidad que especificaran que uno de sus grupos de atención fueran las PAM y, posteriormente, que estuvieran relacionados con alguno de los tres tipos de cuidados definidos en Michel *et al.*, 2020 (personales, para el desarrollo integral o de salud). Algunas entidades no aparecen en la gráfica porque no se encontraron programas o acciones de desarrollo social que cumplieran con los criterios mencionados.



Gráfica 8. Entidades federativas con más programas sociales relacionados con los cuidados de PAM

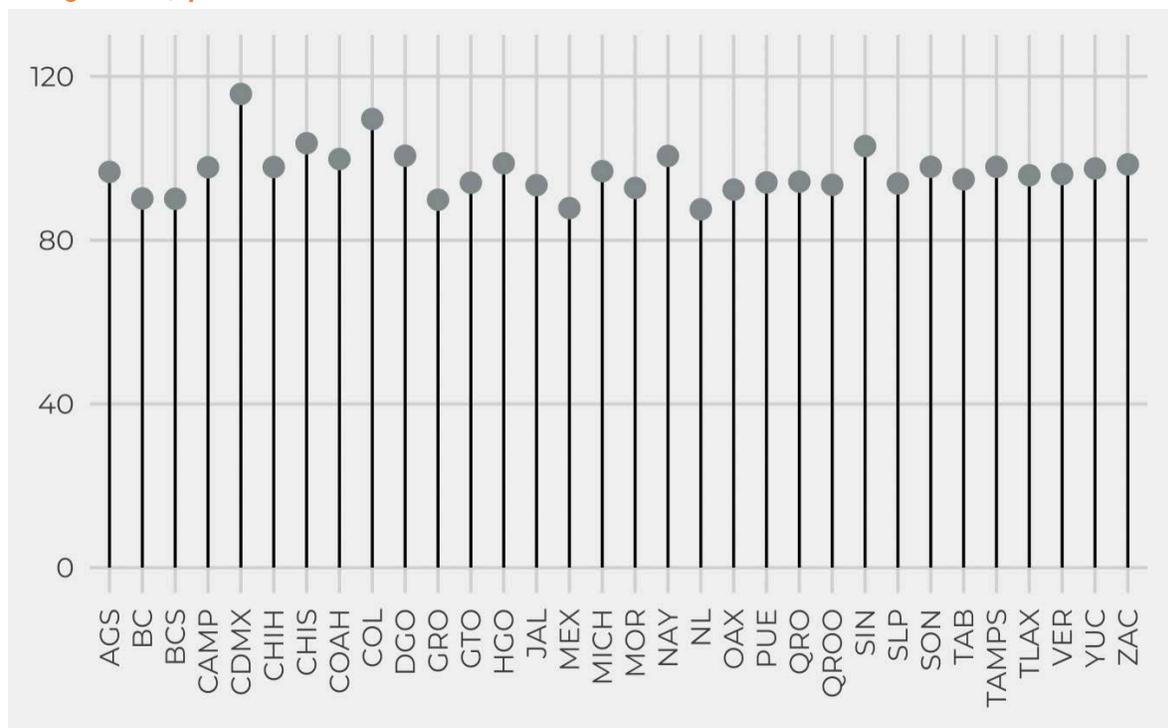


Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2018.

Los esfuerzos estatales son complementados (o sustituidos, en el caso de las entidades sin oferta) por el mecanismo definido por el Gobierno Federal para salvaguardar el bienestar de las PAM: el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Aunque la cobertura del programa es casi total, en algunas entidades supera incluso el 100%, como en Ciudad de México o Colima, situación que ya fue detectada y cuestionada por la ASF años atrás (véase Auditoría Superior de la Federación, 2020).



Gráfica 9. Porcentaje de PAM atendida a febrero de 2022 por el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, por entidad federativa



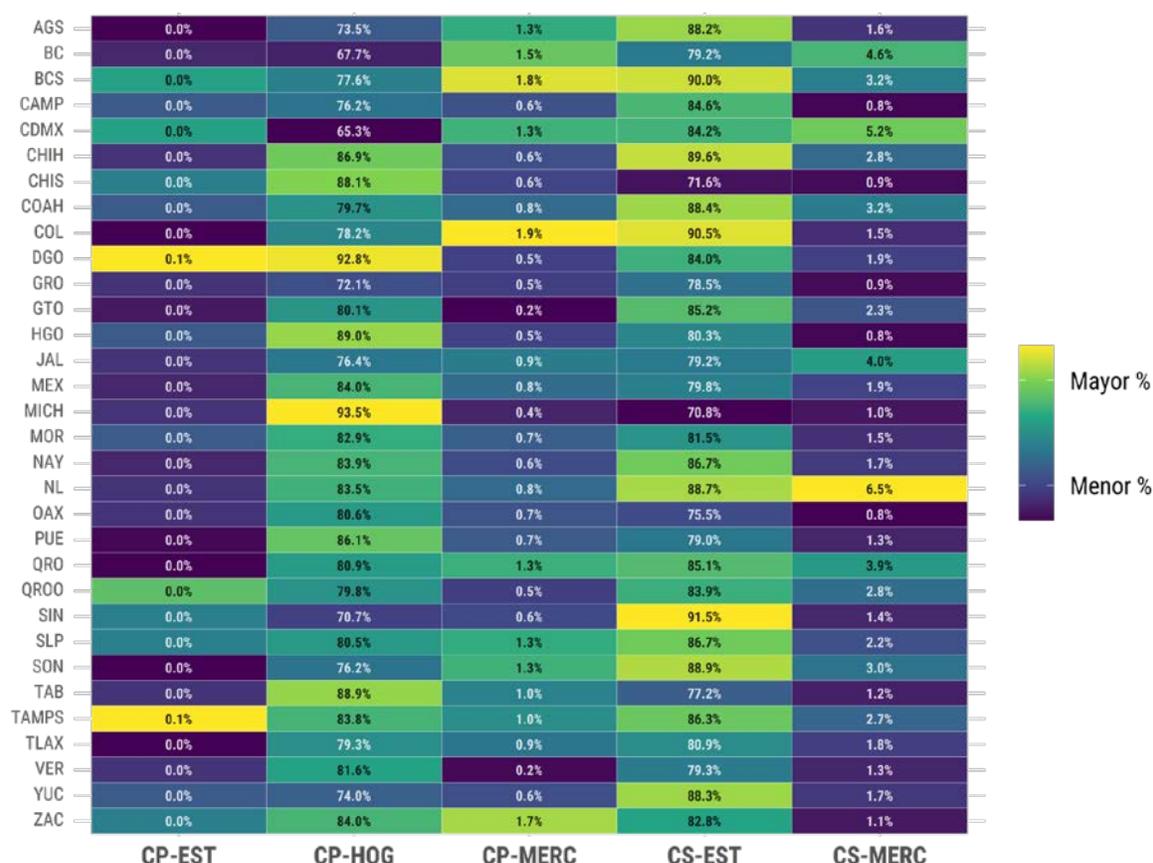
Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020b y Secretaría de Bienestar, 2022.

Si bien acceder a una pensión puede contribuir a la adquisición de bienes y servicios relacionados con cualquiera de los tipos de cuidados (personales, como comprar la despensa; de desarrollo integral, como pagar la inscripción a una casa de día; o de salud, como adquirir medicamentos), la oferta institucional de cuidados no puede limitarse a la provisión de un apoyo económico cada dos meses. Se requiere de un conjunto de instrumentos de política que, desde diferentes aristas y ámbitos de gobierno, asegure que el cuidado que reciben las PAM sea integral y, en paralelo, procure el bienestar de quien(es) le cuida(n). Prácticamente podría decirse que todas las entidades del país están partiendo de un “piso parejo” al ser que el 80% o más de su población adulta mayor ya está siendo cubierta por la pensión federal. El vacío está entonces en lo que cada una hace o deja de hacer para complementar la oferta programática y atender adecuadamente las necesidades de cuidado de esta población.



En resumen, la gráfica 10 muestra el desempeño entre entidades federativas en cuanto a la provisión de cuidados personales, para el desarrollo integral y de salud para las PAM. Visto por tipo de cuidado y proveedor (es decir, por cada columna), entre más amarillo el recuadro quiere decir que en esa entidad hay mayor cobertura por parte de ese proveedor, en comparación con el resto de los estados (p.ej. en Colima se brindan cuidados personales a un porcentaje mayor de PAM a través de los mecanismos del mercado [CP-Merc = 1.9%] que en otras entidades). Y, al contrario, entre más oscuro el recuadro, la cobertura por parte de ese proveedor en esa entidad es menor (p.ej. el porcentaje de PAM en Michoacán que reciben cuidados de salud por parte del Estado [CS-Est = 70.8%] es el menor de todos los estados del país).

Gráfica 10. Porcentaje de la cobertura de cuidados de las PAM, por tipo de cuidado, proveedor y entidad federativa





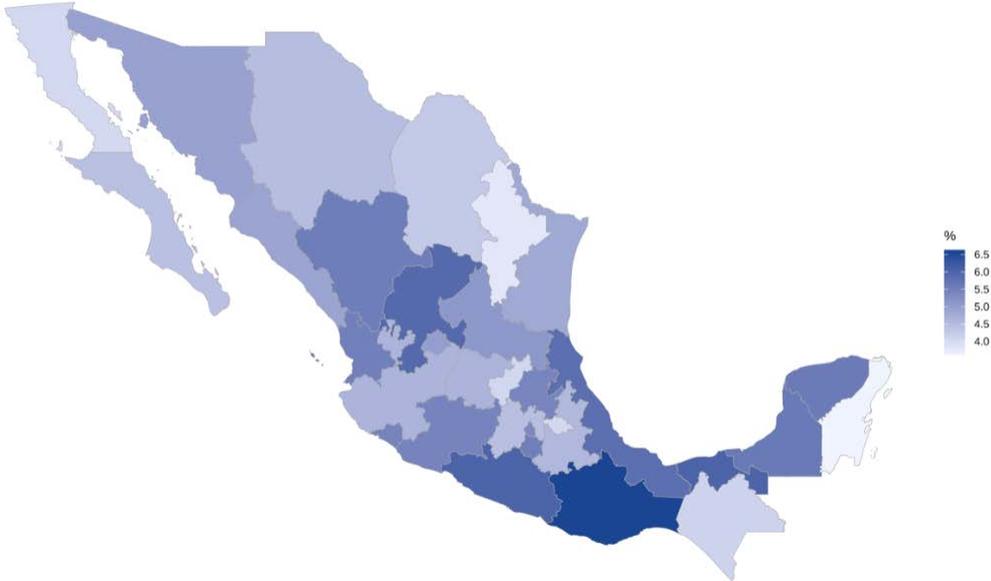
Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Michel *et al.*, 2020. **Nota:** CP-EST corresponde a cuidados personales desde el Estado, CP-Hog a cuidados personales desde el hogar, CP-Merc a cuidados personales desde el mercado, CS-EST a cuidados de salud desde el Estado y CS-Merc a cuidados de salud desde el mercado. Cabe recordar que las columnas de CP-Est y CP-Merc son equiparables en cuanto a la provisión de cuidados para el desarrollo integral.

Las necesidades de cuidado de las personas con discapacidad

En México hay 6.1 millones de personas con alguna discapacidad, esto es, el 4.9% de la población del país (INEGI, 2020b). De ese total, 46.9% son hombres y 53.1% mujeres. Esta es una población que requiere particularmente de cuidados, incluso cuando las discapacidades pueden ser variadas y más o menos inhabilitantes, puesto que suelen ser “excluidas de manera generalizada de la vida social, económica y política, por la estigmatización directa o la falta de consideraciones hacia sus necesidades en el diseño de políticas, programas y servicios” (Lázaro, 2014, p. 1). Los estados que concentran el mayor número de PCD son Oaxaca (6.6%) y Guerrero (6%), mientras que en Nuevo León y Quintana Roo el porcentaje es menor (3.8% y 3.6%, respectivamente).



Figura 3. Porcentaje de la población con discapacidad, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020b

A. Definición y operacionalización del derecho al cuidado de las PCD

Para operacionalizar y medir el progreso en la garantía del derecho al cuidado de las PCD, en la siguiente tabla se muestra el cálculo para conocer el número de ellas que tiene necesidad de cuidados y los recibe. Además, en la tabla se muestra quién está siendo el proveedor de esos servicios, por tipo de cuidado.

Tabla 2. Unidades de análisis para cuantificar la cobertura de cuidados desde el hogar, el mercado y el Estado para PCD

Tipo de cuidado	Proveedor		
	Hogar	Mercado	Estado



<p>Cuidados personales</p>	<p>Porcentaje de personas con discapacidad cuyos cuidados personales son proporcionados por un familiar adulto en el hogar.</p>	<p>Porcentaje de personas con discapacidad cuyos cuidados personales son proporcionados en una institución privada (centro de rehabilitación, casa hogar para personas con discapacidad).</p> <p>Fuente: CAAS 2020 y Censo 2020</p>	<p>Porcentaje de personas con discapacidad cuyos cuidados personales son proporcionados en una institución pública (centro de rehabilitación, casa hogar para personas con discapacidad).</p> <p>Fuente: CAAS 2020 y Censo 2020</p>
<p>Cuidados para el desarrollo integral</p>	<p>No aplica.</p> <p><small>*No aplica la medición de la cobertura de los cuidados para el desarrollo integral para personas con discapacidad pues éste tiene un significado distinto según el tipo de discapacidad. Sin embargo, este tipo de cuidados sí se miden cuando son provistos por el mercado o el Estado, pues por la naturaleza de las instituciones de cuidado que son consideradas como unidades de análisis, se asume que prestan los cuidados técnicamente necesarios.</small></p>	<p>Porcentaje de personas con discapacidad cuyos cuidados personales son proporcionados en una institución privada (centro de rehabilitación, casa hogar para personas con discapacidad).</p> <p>Fuente: CAAS 2020 y Censo 2020</p>	<p>Porcentaje de personas con discapacidad cuyos cuidados personales son proporcionados en una institución pública (centro de rehabilitación, casa hogar para personas con discapacidad).</p> <p>Fuente: CAAS 2020 y Censo 2020</p>
<p>Cuidados de salud</p>	<p>No aplica.</p> <p>No aplica.</p> <p><small>* Se parte de la premisa de que las mismas personas que satisfacen los cuidados personales de personas con discapacidad se encargan también de los cuidados para la salud dentro del hogar y que el resto de los cuidados de salud necesitan ser provisto fuera del hogar.</small></p>	<p>Porcentaje de personas con discapacidad que tiene acceso a un seguro médico privado.</p> <p>Fuente: Censo 2020.</p>	<p>Porcentaje de con discapacidad que tiene acceso a una institución de salud pública.</p> <p>Fuente: Censo 2020.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Michel et al., 2020.

Nota 1: No aplica la medición de la cobertura de los cuidados para el desarrollo integral para personas con discapacidad pues éste tiene un significado distinto



según el tipo de discapacidad. Sin embargo, este tipo de cuidados sí se miden cuando son provistos por el mercado o el Estado, pues por la naturaleza de las instituciones de cuidado que son consideradas como unidades de análisis, se asume que prestan los cuidados técnicamente necesarios.

Nota 2: Se parte de la premisa de que las mismas personas que satisfacen los cuidados personales de personas con discapacidad se encargan también de los cuidados para la salud dentro del hogar y que el resto de los cuidados de salud necesitan ser provisto fuera del hogar.

B. Cuantificación de los cuidados de las PCD en entidades federativas

En México existe un déficit de información sobre PCD, lo cual complejiza conocer el estado de los cuidados que requiere y recibe este grupo de la población por entidad federativa. Por ejemplo, con los datos estadísticos disponibles al momento no es posible conocer con exactitud cuántas PCD reciben cuidados personales desde el hogar. Sin embargo, algunos estudios de corte cualitativo ilustran con testimonios de PCD y de sus cuidadoras cómo las redes familiares son las que asumen el cuidado frente a la falta de atención institucional (véase Hermida, 2020 u OXFAM México, 2022).

Con la información disponible es posible conocer cuántas PCD están cubriendo sus necesidades de cuidados personales, pero también de desarrollo integral, a partir de los servicios que ofrece el mercado o de las instituciones del Estado. A nivel nacional, el 0.7% de las PCD estarían recibiendo cuidados por parte de un alojamiento de asistencia social, ya sea público o privado (INEGI, 2020a). Ahora bien, de la población con discapacidad que utiliza estos espacios, el 72.6% es usuaria de un alojamiento privado, mientras que el 18.4% de uno público.⁴ En la siguiente tabla se detalla este mismo dato para cada entidad federativa, distinguiendo por tipo de alojamiento.

⁴ Los porcentajes no suman 100% debido a que para el cálculo no se consideró la respuesta “Ninguno de los anteriores” a la pregunta sobre el tipo de figura jurídica del alojamiento.



Tabla 3. Porcentaje de PCD usuarias de alojamientos de asistencia social, por tipo y entidad federativa

Entidad	% de PCD en la entidad usuarias de alojamientos	% de PCD usuarias por tipo de alojamiento	
		Público	Privado
Aguascalientes	0.9	4.8	92
Baja California	1.6	2.2	96.8
Baja California Sur	0.4	30.4	67.7
Campeche	0.6	29.7	33.7
Chiapas	2.9	19	68.1
Chihuahua	0.8	7.9	86.9
Ciudad de México	0.1	36.5	55.4
Coahuila	0.6	18.4	69.3
Colima	5.6	7.7	81.4
Durango	0.5	32.6	64.6
Guanajuato	0.5	6.7	84.8
Guerrero	0.3	10.2	84.7
Hidalgo	0.4	50.9	40
Jalisco	1.1	13.9	74.6
México	0.5	25.6	69.1
Michoacán	0.6	9.9	79.8
Morelos	0.8	10.7	73.6
Nayarit	0.5	5.2	81
Nuevo León	1.4	2.1	86.6
Oaxaca	0.2	39.6	53.3



Puebla	0.4	40.8	51.2
Querétaro	1.2	1.3	96.4
Quintana Roo	0.4	20.1	64.7
San Luis Potosí	0.9	19.6	61.6
Sinaloa	0.7	13.5	79.6
Sonora	1.0	9.7	85.6
Tabasco	0.2	32.9	40.2
Tamaulipas	0.6	31.4	64.6
Tlaxcala	0.3	6.8	92.5
Veracruz	0.4	12.6	73.8
Yucatán	1.0	20.1	65.1
Zacatecas	0.4	24.4	68.8

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020a

Nota: los porcentajes pueden no sumar 100 debido a que para el cálculo no se consideró la respuesta "Ninguno de los anteriores" a la pregunta sobre el tipo de figura jurídica del alojamiento. Se consideraron como establecimientos privados las AC, IAP o IBP, SC, asociaciones religiosas y sociedades mercantiles.

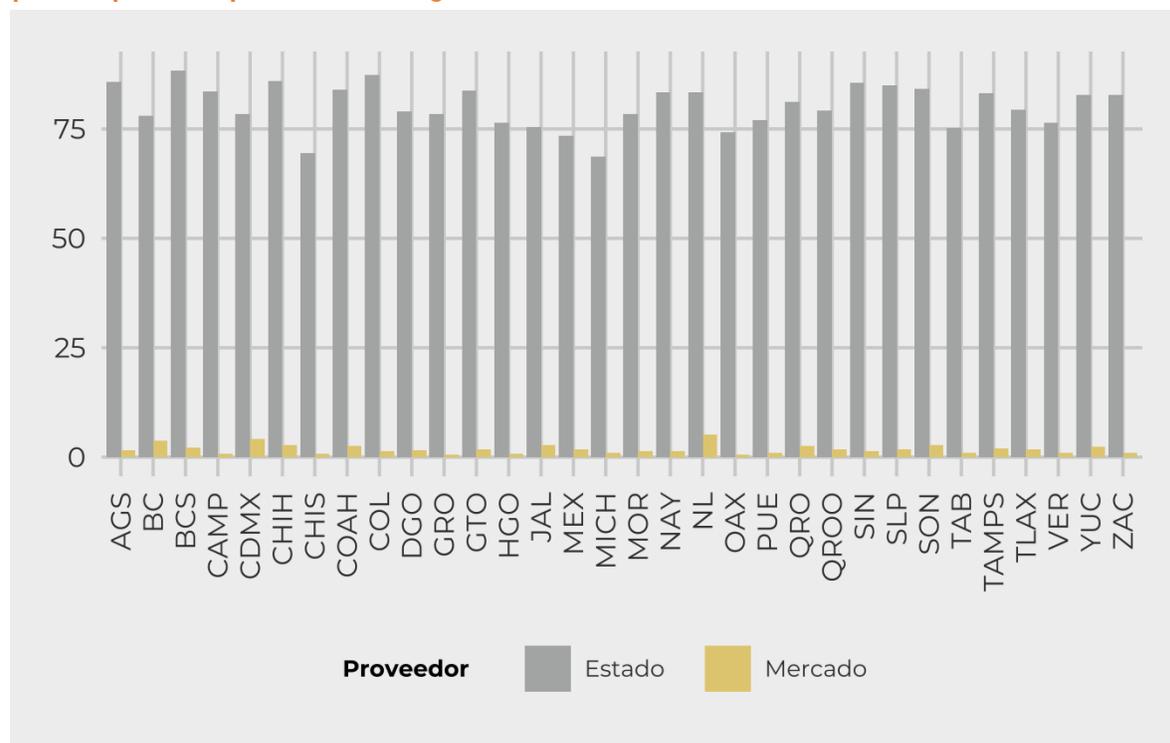
Los porcentajes de la tabla anterior reflejan que, dejando de lado a los hogares como proveedores, los cuidados personales y de desarrollo integral de las PCD están siendo asumidos mayoritariamente por instituciones privadas o de beneficencia. El papel del Estado es realmente bajo en gran parte de las entidades, como en Querétaro (1.3%) o Nuevo León (2%), aunque destaca como excepción el estado de Hidalgo, donde incluso la atención a PCD desde instituciones públicas supera en casi 10 puntos porcentuales a la atención que brindan las instituciones privadas en esa entidad.

Las PCD requieren también de atender sus cuidados de salud, y estos deben procurarse de manera integral y no sólo en función de su discapacidad. En este sentido, buena parte de ellas están cubiertas por una institución pública de salud, como se observa en la gráfica 11. En esta misma visualización se aprecia



que la proporción de PCD con acceso a seguros médicos privados no es alta. Esto puede deberse a lo oneroso de su contratación, pero también a ciertas prácticas discriminatorias por parte de las compañías de seguros que dificultan que este sector de la población tenga acceso a sus productos.⁵

Gráfica 11. Porcentaje de PCD que reciben cuidados de salud, por tipo de proveedor y entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Michel *et al.*, 2020 y datos del INEGI, 2020b

⁵ En 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación negó un amparo a una aseguradora que se rehusaba a brindar sus servicios a una PCD. La Corte determinó que las compañías de seguros deben permitir a las personas con discapacidad contratar seguros, dejar de equiparar a la discapacidad como una enfermedad y respetar en sus políticas los derechos de igualdad y no discriminación (Quintanar, 2019).



A diferencia de las PAM, la situación de las PCD en México pareciera no ser muy distinta en función de su ubicación geográfica. Sin importar si la persona vive en un estado del norte, del centro o del sur del país, la realidad es que satisfacer sus necesidades de cuidados de manera integral y acorde con las características de su discapacidad puede no resultar sencillo, empezando por el hecho de que no existe información estadística suficiente para obtener un panorama completo de las circunstancias bajo las cuales las PCD están siendo cuidadas hoy en día. Aunado a esto, los porcentajes de PCD en situación de pobreza (49.5%), pobreza extrema (10.2%), con rezago educativo (45.9%) o sin acceso a una alimentación nutritiva (31.8%) son superiores a los de las personas sin discapacidad (CONEVAL, 2021) y esto complejiza la garantía de su derecho al cuidado.

C. Mapeo de los vacíos en la garantía del cuidado de las PCD en las entidades federativas

En México, las PCD han sido un grupo históricamente vulnerado, el cual es objeto de enormes desigualdades en el acceso de oportunidades y recursos, así como de muestras de discriminación y de exclusión social (Peña, 2008). Dicha exclusión se hace evidente, por ejemplo, en lo limitada que es la información estadística sobre este grupo. Si bien es posible saber cuántas PCD hay en cada entidad o cuántas tienen acceso a instituciones públicas y privadas de salud, ampliar el alcance de las estadísticas para conocer las necesidades de cuidados de este grupo poblacional y las maneras mediante las cuales están siendo o no atendidas sería fundamental para empezar a cubrir uno de los principales vacíos detectados para esta población.

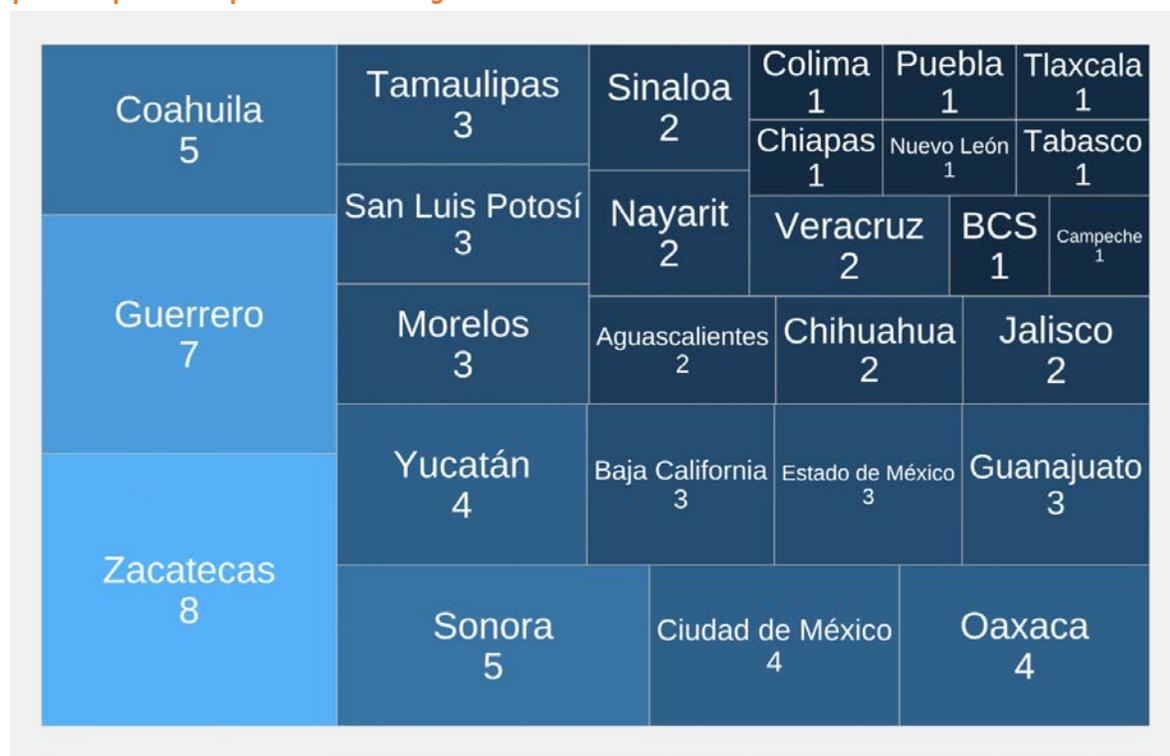
Otro de los vacíos detectados es el papel limitado que juega el Estado en cuanto a la provisión de cuidados para PCD, a excepción de los cuidados de salud. Aunque la cobertura de este tipo de cuidados pareciera uniforme entre todas las PCD, al desglosar los datos por tipo de discapacidad hay algunas de ellas que están quedando más descubiertas que otras: personas con ciertas discapacidades presentan mayores porcentajes de no afiliación a instituciones de seguridad social, observándose particularmente en el caso de aquellas con



discapacidad intelectual (como autismo o síndrome de Down). Por ejemplo, en Coahuila, el 12.2% de las personas con discapacidad motriz no es derechohabiente; pero en el caso de las personas con discapacidad intelectual, la cifra aumenta a 21%. Algo similar ocurre en Sinaloa, entidad en la que mientras el 11.7% de las personas con discapacidad auditiva no está afiliada al IMSS, ISSSTE u otra institución de seguridad social, el 20% de las que tienen una discapacidad intelectual tampoco lo están.

La condición de discapacidad no puede verse únicamente a través del enfoque médico, por lo que este tipo de cuidado no debe ser el único en el que el Estado concentre sus esfuerzos. En este sentido, las entidades federativas han desplegado programas para atender los cuidados de esta población, aunque nuevamente, en el agregado nacional, la mayoría de ellos se concentran en cuestiones relacionadas a servicios de salud (CONEVAL, 2018b).

Gráfica 12. Porcentaje de PCD que reciben cuidados de salud, por tipo de proveedor y entidad federativa





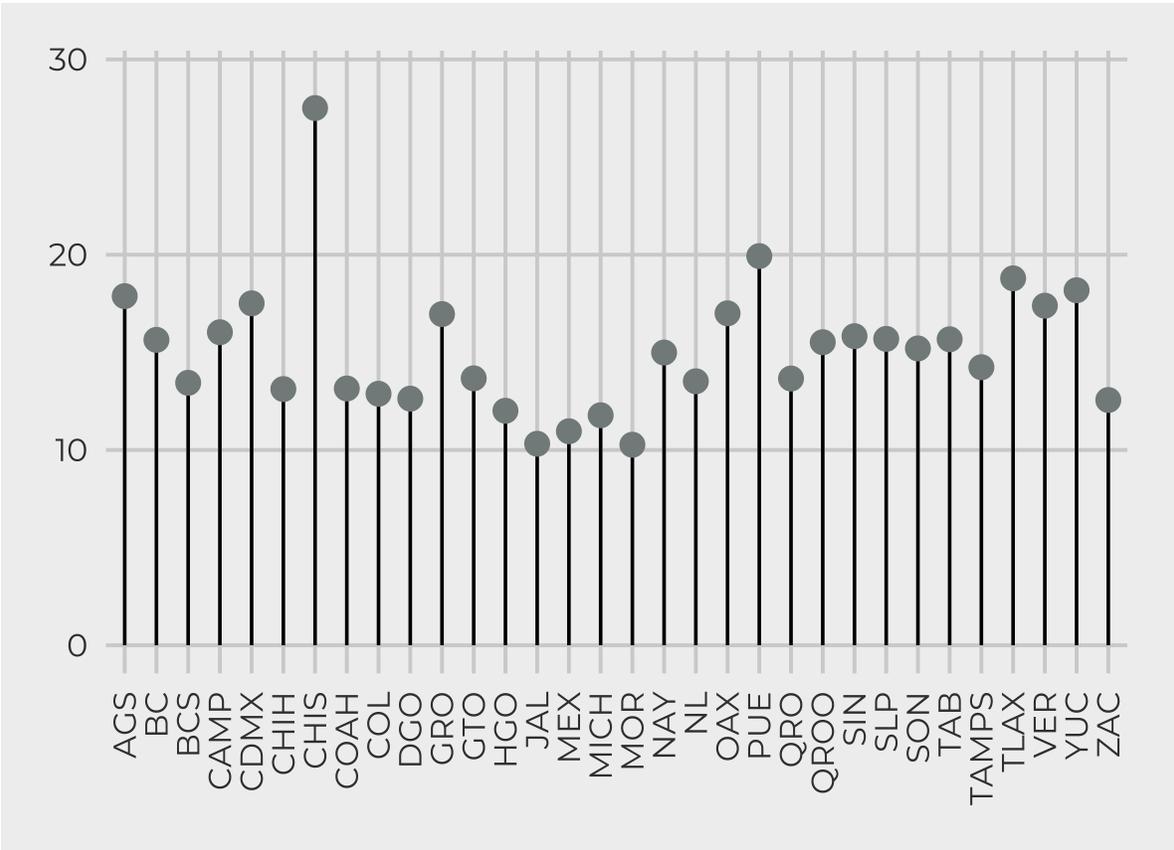
Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL, 2018. **Nota:** Esta gráfica se construyó a partir de la base de datos del Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2018 del CONEVAL. Se cuantificaron el total de programas por entidad que especificaran que uno de sus grupos de atención fueran las PCD y, posteriormente, que estuvieran relacionados con alguno de los tres tipos de cuidados definidos en Michel *et al.*, 2020 (personales, para el desarrollo integral o de salud). Algunas entidades no aparecen en la gráfica porque no se encontraron programas o acciones de desarrollo social que cumplieran con los criterios mencionados.

No obstante, es interesante destacar que, en aquellas entidades con un solo programa desplegado en su territorio, ninguno de ellos está directamente relacionado a la salud, sino más bien al bienestar económico. El programa Corazón Amigo de Tabasco consiste en “un apoyo económico para coadyuvar en los gastos inherentes a su condición” o en Chiapas el Programa de Financiamiento, Fortalecimiento a Micro Negocios y Autoempleo de Personas con Discapacidad (Súmate) impulsa “la autoeconomía e independencia de las personas con discapacidad, con créditos en términos preferenciales” (CONEVAL, 2018b). Aun cuando estas iniciativas podrían beneficiar la provisión de cualquier tipo de cuidado, el hecho de que sean el único instrumento diseñado para atender a las PCD de la entidad indica no sólo que hay un vacío en el número de programas implementados entre estados, sino también diferencias interterritoriales en cuanto a la diversidad de intervenciones de política. Es decir, los estados en México no están atendiendo de manera integral las necesidades de cuidados de las PCD.

Desde el gobierno federal, la estrategia para cuidar de las PCD es a través de la pensión no contributiva Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, activa desde 2019. La cobertura de este programa ha ido en aumento: para el bimestre septiembre-octubre 2019 se registraron en el Padrón Único de Beneficiarios 588,513 PCD beneficiarias; para julio-agosto 2022 este número aumentó en un 63% para llegar a un total 928,588 (Secretaría de Bienestar, 2022b).



Gráfica 13. Porcentaje de PCD atendidas a agosto de 2022 por el programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, 2020b y Secretaría de Bienestar, 2022a

Como muestra la gráfica 13, al llevar a cabo el análisis de la cobertura de esta pensión por entidad federativa, existen diferencias muy notorias. No sorprende que estados como Chiapas o Puebla tengan un número mayor de personas beneficiarias si consideramos que son de las entidades con mayores índices de informalidad laboral en el país, razón por la cual la mayoría de las personas no se encuentran registradas en instituciones de seguridad social y, por lo tanto, no pueden acceder a pensiones contributivas o a servicios de salud. Para las personas en estas entidades es entonces fundamental contar con la transferencia para atender las necesidades de cuidados de las PCD, pues de otro modo, quizá no podrían hacerlo.



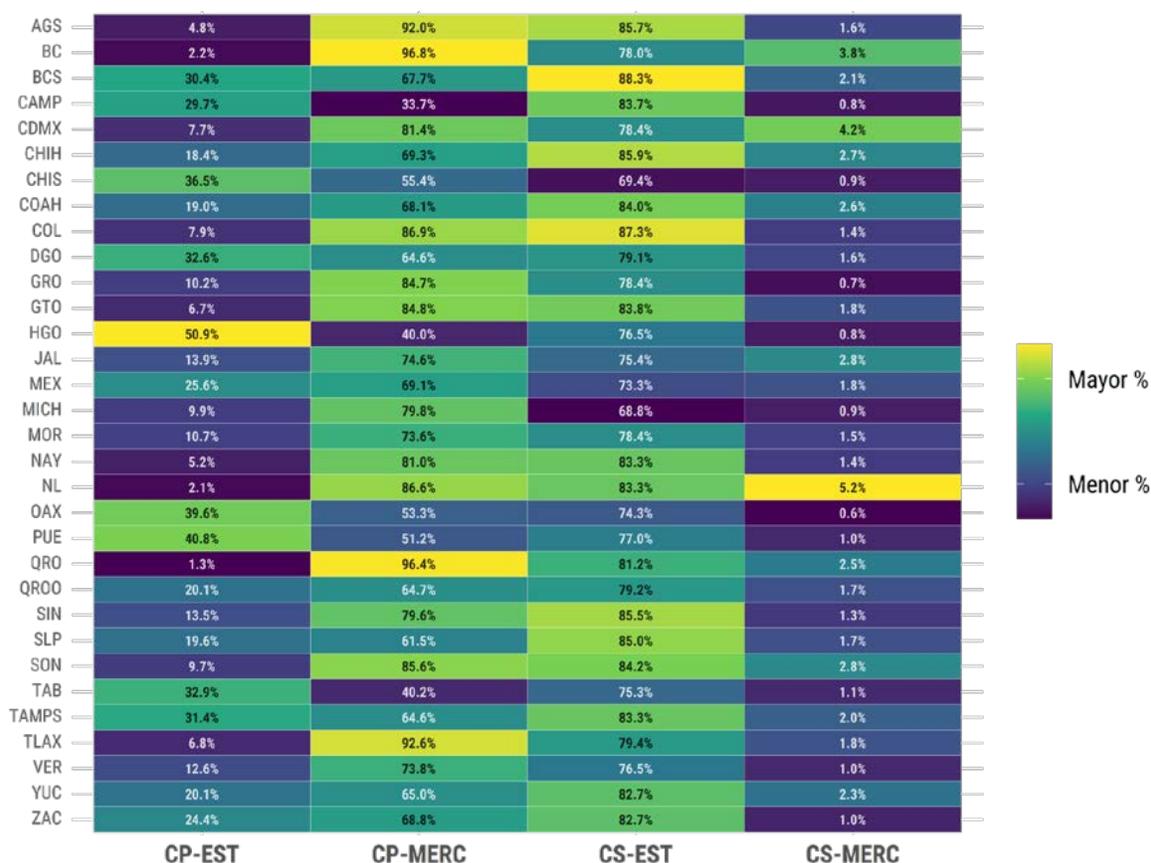
En este sentido —y a diferencia de lo observado en la cobertura de la pensión federal de las PAM— en el caso de la pensión federal para PCD el desafío inicial sí está en aumentar su cobertura, pues en ninguna entidad está llegando ni al 30% de la población que podría recibirla (véase gráfica 13).

Existe también un vacío en cuanto a lo que posibilita la pensión en sí misma dependiendo de las características de la PCD que la recibe y su ubicación. Es decir, con \$2,800 MXN (cantidad que otorga la pensión al bimestre) no se accede a los mismos servicios ni se compran los mismos productos si la pensión la recibe una persona con discapacidad motriz severa que vive en la ciudad de León, Guanajuato, a si la recibe una con discapacidad visual moderada en Celestún, Yucatán. Dadas las circunstancias de su contexto, a las PCD y a sus cuidadoras les resultará más o menos complicado dar y recibir cuidados. Por lo tanto, hay una diferencia marcada en el acceso a insumos y elementos que permitan a las PCD desarrollarse y vivir vidas plenas, sin importar su lugar de residencia.

Finalmente, la siguiente gráfica resume el desempeño de cada entidad federativa en cuanto a la provisión de cuidados personales, de desarrollo integral y de salud para las PCD. Visto por tipo de cuidado y proveedor (es decir, cada columna), entre más amarillo el recuadro, mayor cobertura por parte de ese proveedor, en comparación con el resto de los estados (p.ej. en Hidalgo, de las PCD que reciben cuidados personales y para el desarrollo integral en alojamientos de asistencia social, la mayoría los obtiene desde instituciones públicas [CP-Est = 50.9%]). Y, al contrario, entre más oscuro el recuadro, la cobertura por parte de ese proveedor en esa entidad es menor (p.ej. el porcentaje de PCD en Oaxaca que reciben cuidados de salud por parte del Estado [CS-Merc = 0.6%] es el menor de todos los estados del país).



Gráfica 14. Porcentaje de la cobertura de cuidados de las PCD, por tipo de cuidado, proveedor y por entidad federativa



Fuente: elaboración propia con base en la metodología de Michel et al., 2020. CP-EST corresponde a cuidados personales desde el Estado, CP-Merc a cuidados personales desde el mercado, CS-EST a cuidados de salud desde el Estado y CS-Merc a cuidados de salud desde el mercado. **Nota:** Las columnas de cuidados personales desde el Estado (CP-Est) y cuidados personales desde el Mercado (CP-Merc) son equiparables en cuanto a la provisión de cuidados para el desarrollo integral y sólo toman en cuenta a las PCD usuarias de alojamientos de asistencia social, no al total de la PCD en la entidad.



Hallazgos principales e implicaciones de política pública

La identificación de necesidades de cuidado en las entidades federativas permite construir agendas diferenciadas de intervención para los gobiernos federal y estatales. Por ejemplo, es claro que hay problemas que son comunes a toda la población, independientemente del espacio que habitan. Eso supone, en primer lugar, que el gobierno federal tiene una agenda por cumplir para garantizar el bienestar de estas personas, el acceso a cuidados para el desarrollo integral y de salud. En efecto, muchas de las desigualdades interregionales —pero también las que persisten dentro de las entidades federativas— requieren esfuerzos deliberados desde la federación para cerrar las brechas existentes y garantizar los derechos a los cuidados, a la salud y a la seguridad social a todas las personas. La garantía del derecho al cuidado requiere resolver —desde el ámbito federal— la fragmentación del sistema de salud (CONEVAL, 2022), la persistente informalidad (Levy, 2019) y los rezagos en la regulación laboral. En ese mismo sentido, la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados, su operación integrada, la gestión de la información y la emisión de normas y estándares será un esfuerzo que iniciará en el espacio federal, aunque eventualmente requerirá la integración con los estados y los municipios.

El gobierno federal tiene dos de las intervenciones más ambiciosas dirigidas a estas personas: las pensiones para el bienestar de las PAM y de las PCD. Ambos programas han identificado a su población objetivo con cierto nivel de precisión y con amplia cobertura, sobre todo en el primer caso. Se cuenta con información, así como con mecanismos para la incorporación de nuevas personas beneficiarias y para hacerles llegar la transferencia monetaria de manera regular. En el caso de PCD, es indispensable aumentar la cobertura. El padrón y la estructura administrativa ya en marcha podrían ser el inicio de intervenciones más completas, que atiendan otras dimensiones —distintas del ingreso— necesarias para garantizar los cuidados de las PAM y las PCD.



En paralelo, dadas las características heterogéneas de las entidades federativas en materia de pobreza, acceso a la Seguridad Social y disponibilidad de servicios de cuidado preexistentes, los gobiernos estatales tendrían que generar agendas diferenciadas para responder a esas características específicas y desplegar una estrategia de coordinación intergubernamental. Las trayectorias para garantizar efectivamente el derecho al cuidado para su población serán distintas para quienes buscan atender una población mayoritariamente cubiertas por seguridad social contributiva (y con acceso a las prestaciones que eso supone) como ocurre en Coahuila y Nuevo León, que de quienes requieran hacerlo con una población sin seguridad social. También serán distintas en función de las capacidades ya instaladas. Por ejemplo, como se dijo ya, en el caso de Hidalgo la oferta pública en materia de cuidados personales y de desarrollo integral de las PCD es, aunque limitada, mayor que en el resto de las entidades, donde la oferta privada rebasa a la pública.

Y, en el mismo sentido, las características de los hogares en cada entidad federativa requerirán intervenciones apropiadas a cada contexto. En particular, como se explicó, las PAM con dependencia que no reciben cuidado de ninguna fuente tendrían que ser identificadas y ocupar un lugar prioritario a la hora de definir las intervenciones de los gobiernos.

Estos son los ejemplos —de ninguna manera exhaustivos— de la forma en que la información desagregada por entidad federativa facilita la construcción de diagnósticos y la identificación de problemas específicos y poblaciones prioritarias.



Referencias documentales

- Acuña, C., & Repetto, F. (2006). *La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de pobreza en América Latina*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-institucionalidad-de-las-pol%C3%ADticas-y-los-programas-de-reducci%C3%B3n-de-pobreza-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Alejandre, C., Bazán, P., Bernardino, C., & Ramírez, D. (2021). *La desigualdad en los cuidados en México: Un análisis de cinco estados*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/10/la-desigualdad-en-los-cuidados-en-mexico-un-analisis-de-cinco-estados/comment-page-1/>
- Auditoría Superior de la Federación. (2020). *Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020. Auditoría De Cumplimiento 2020-0-20100-19-0309-2021*. asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0309_a.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Envejecer en casa: La opción preferida de los adultos mayores*. <https://blogs.iadb.org/salud/es/envejecer-en-casa/>
- Bello-Gomez, R. (2020). Interacting Capacities: The Indirect National Contribution to Subnational Service Provision. *Public Administration Review*, 80(6), 1011–1023. <https://doi.org/10.1111/puar.13192>
- Brown, M., & Brown, S. (2014). Informal Caregiving: A Reappraisal of Effects on Caregivers. *Social Issues and Policy Review*, 8(1), 74–102. <https://doi.org/10.1111/sipr.12002>
- Campos, R. (2022). *Chiapas es más pobre hoy que hace 40 años*. <https://gatopardo.com/opinion/desigualdad-chiapas/>



Cejudo, G., & Michel, C. (2019). Implementación de una estrategia de coordinación interinstitucional. La Cruzada Nacional contra el Hambre. En *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. CIDE.

Cejudo, G., Michel, C., Ortiz, S., Sobrino, A., Trujillo, H., & Vázquez, M. (2017). *Diagnóstico sobre el problema público en materia de cuidados en México*. <http://aga.funcionpublica.gob.mx/aga/Home/Documento?doc=A2%20Dia g%C3%B3stico%20cuidados%20M%C3%A9xico%20CIDE.pdf>

CONEVAL. (s/f). *Medición multidimensional de la pobreza en México: Un enfoque de bienestar económico y de derechos sociales*. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

CONEVAL. (2018a). *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Documento-completo-40-A-de-estrategias.pdf>

CONEVAL. (2018b). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>

CONEVAL. (2021). *Nota técnica sobre la identificación de personas con discapacidad, 2020*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_identificacion_de_personas_con_discapacidad_2020.pdf

CONEVAL. (2022a). *Evaluación Estratégica de salud. Primer informe*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Evaluacion_Estrategica_Salud_Primer_Informe.pdf

CONEVAL. (2022b). *Fichas metadato de los indicadores*.



https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/PATP/Fichas_metadata_PATP_3era_fase.pdf

Connell, A., St Denny, E., & Martin, S. (2021). How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas? *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852321996429>

Hermida, S. (2020). *Soy cuidadora de una persona con discapacidad y no puedo parar el #9M*. <https://discapacidades.nexos.com.mx/soy-cuidadora-de-una-persona-con-discapacidad-y-no-puedo-parar-el-9m/>

INEGI. (2017). *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/>

INEGI. (2019). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2019*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>

INEGI. (2020a). *Censo de Alojamientos de Asistencia Social*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Microdatos>

INEGI. (2020b). *Censo de Población y Vivienda 2020*. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Resultados_generales

INEGI. (2020c). *Población total por entidad federativa y grupo quinquenal de edad según sexo, serie de años censales de 1990 a 2020*. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_01_e60cd8cf-927f-4b94-823e-972457a12d4b&idrt=123&opc=t

INEGI. (2022). *Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2022/#Documentacion>

Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C. (2019). *Hacia un sistema de cuidados para la CDMX*.



<https://ilsb.org.mx/multimedia/?paged1=8&paged2=1>

Instituto Nacional de Geriátría. (2016). *Hechos y desafíos para un envejecimiento saludable en México*.
<http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/hechos-desafios.pdf>

Kröger, T. (2022). *Care Poverty. When Older People's Needs Remain Unmet*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-97243-1.pdf>

Lázaro, E. (2014). *La vulnerabilidad de quienes tienen discapacidad, con orígenes sociales*.
https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2014_747.html#:~:text=Es%20as%C3%AD%20que%20la%20condici%C3%B3n,programas%20y%20servicios%2C%20indic%C3%B3%20L%C3%A1zaro

Levy, S. (2019). *Una Prosperidad Compartida: Propuestas para Crecer y Transformar la Seguridad Social en México*.
<https://www.nexos.com.mx/wp-content/uploads/2019/09/levy-seguridad-social.pdf>

Manrique-Espinoza B, Salinas-Rodríguez A, Moreno-Tamayo KM, Acosta-Castillo I, Sosa-Ortiz AL, Gutiérrez-Robledo LM, & Téllez-Rojo MM. (2013). Condiciones de salud y estado funcional de los adultos mayores en México. *Salud Pública Mex*, 55(2), 323–331.

Marbán, V. (2019). *El sistema español de atención a la dependencia. Entre la regresión y las reformas*. Fundación FOESSA. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/06/paper-4.9.pdf>

Marzonetto, G., & Rodríguez, C. (2017). La coordinación institucional de políticas de cuidado infantil en la Argentina: Desafío necesario para el abordaje de las desigualdades. *Cuadernos de Economía Crítica*, 7, 43–69.



- MECOHISA. (2011). El proceso de envejecimiento y los cambios biológicos, psicológicos y sociales. En *Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales*. McGraw-Hill. <https://www.mheducation.es/bcv/guide/capitulo/8448176898.pdf>
- Mejía, R., & Rojas, L. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. Fondo de Cultura Económica.
- Michel, Cynthia, Torres, Natalia, Lugo, Damián, & Cejudo, Guillermo. (2020). *Marco analítico y metodología para diagnosticar las brechas en los cuidados en municipios de México*. LNPP-CIDE. <https://cuidados.lnpp.mx/>
- Orozco, M., & Vélez, R. (s/f). *Cuidar a quienes nos cuidan*. <https://ceey.org.mx/oportunidades-y-derechos-2/>
- OXFAM México. (2022). *Sostener la vida. Las redes de cuidados en México*. <https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2022/05/Redes-de-cuidados.pdf>
- Peña, E. (2008). *Discapacidad: Entre la vulnerabilidad, discriminación y justicia social*. https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/images/revista/59_2/PDF/04-Art613-p16-22.pdf
- Quintanar, R. (2019). *En México, personas con discapacidad podrán contratar seguros: SCJN*. <https://www.milenio.com/politica/congreso/personas-discapacidad-mexico-contratar-seguros-scn>
- Rodrigues-Silveira, R. (2013). *The Subnational Method and Social Policy Provision Socioeconomic Context, Political Institutions and Spatial Inequality*. https://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/36_WP_Rodrigues-Silveira_Online.pdf
- Secretaría de Bienestar. (2022a). *Pensión para el Bienestar de las Personas*



Adultas

Mayores.

<https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/13/1625>

Secretaría de Bienestar. (2022b). *Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.*

<https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/102/1988>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s/f). *Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto.*

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Jalisco. (2020). *Diagnóstico que determine la ubicación, necesidades e intereses de las personas cuidadoras, así como el perfil, prestaciones sociales, apoyos gubernamentales, movilidad, situaciones de desempleo y tipo de atención que brindan.* https://igualdad.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2021/11/Diagnostico-de-meta-2231_Instituto-Nacional-de-Mujeres_diciembre-2020.pdf

Somavía, J. (2014). *El Trabajo Decente. Una lucha por la dignidad humana.*

Organización Internacional del Trabajo.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_380833.pdf

Torres, M. F. (2022). *Diversidad familiar: ¿qué sabemos de la composición de los hogares en México?* <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/diversidad-familiar-que-sabemos-de-los-hogares-en-mexico/>

Cejudo, Guillermo y Michel, Cynthia. (2020). Propuesta para el diseño e implementación de un proyecto piloto de política integral de cuidados a nivel municipal. México LNPP-CIDE

Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). (2017a). Diagnóstico sobre el problema de público en materia de cuidados en México. México: CIDE



Negrete, Juan Ramón. (2020). Detecta IAAP este año 678 casos de violencia contra adultos mayores. Recuperado de: <https://elcomentario.uco.mx/detecta-el-iaap-en-lo-que-va-del-ano-678-casos-de-violencia-contra-adultos-mayores/>.

ONU-Mujeres. (2016). Why we care about care? A collection of essays in English on Care Economy. Recuperado de: https://trainingcentre.unwomen.org/RESOURCES_LIBRARY/Resources_Centre/BOOKLET%20DOCUMENT%20_Final.pdf.

ONU-Mujeres e Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, A.C. (ILSB). (2016). Por un sistema social y económico para la vida. Agenda pública para hacer realidad el derecho al cuidado. Recuperado de: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/folleto%20digital%20onu%20por%20un%20sistema%20social.pdf?la=es&vs=4546>.

Oxfam (2020). Trabajo de cuidados y desigualdad. Recuperado de: https://www.oxfamexico.org/sites/default/files/Trabajo%20de%20cuidados%20y%20desigualdad%20en%20Me%CC%81xico_OXFAM%20ME%CC%81XICO.pdf.

Pautassi, L. (2018) El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo LXVIII, Número 272, Septiembre-Diciembre 2018 <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67588>

Apéndice

Apéndice 1. Porcentaje de PAM derechohabiente de servicios públicos de salud, por institución y entidad federativa

Entidad	Institución (%)						
	IMSS	ISSSTE	Inst. estatales	PEMEX, Defensa, Marina	Seguro Popular, Siglo XXI, INSABI	IMSS Prospera/IMSS Bienestar	Otra institución
Aguascalientes	55.5	15.4	0.8	0.4	18.1	0.3	0.28
Baja California	49.4	8.7	5.8	0.4	14.2	0.2	1.6
Baja California Sur	48.5	25.6	1.3	1.8	14.9	0.2	1.2
Campeche	34.6	14.5	0.7	5.9	30.4	0.5	0.7
Coahuila	72.4	10.2	0.2	0.3	5.3	0.3	1.3
Colima	53.2	12	0	1.7	25.2	0.2	0.3
Chiapas	15.8	8.2	2.4	0.9	42.9	1.6	0.7
Chihuahua	55.1	8.9	2.7	0.4	19.9	1.2	2.8
Ciudad de México	50.7	22.1	0.1	1.8	10.2	0.1	1
Durango	45.2	15.4	0.3	0.2	23.2	0.8	0.5
Guanajuato	35	7	0.4	1.6	40.8	0.3	0.7
Guerrero	18.7	13	0.4	1.3	45	0.6	0.4
Hidalgo	27.3	11.1	1.1	1.5	39.1	0.5	0.4
Jalisco	53.1	5.4	0.5	0.3	18.3	0.3	2
México	46.3	8.5	3.1	1.4	19.5	0.3	1.3
Michoacán	29.4	10.8	0.3	0.2	29.5	1.2	0.4



Morelos	41.5	25.4	0.6	0.9	25.9	0.1	0.6
Nayarit	41.4	16.4	0.4	0.4	28	2.3	0.9
Nuevo León	70.5	5.2	1.3	0.7	8.8	0.2	2.8
Oaxaca	14.3	9.3	0.2	2.1	47.9	2.5	0.4
Puebla	26.2	6	2.9	1.2	41.2	1.2	1.2
Querétaro	50.5	9.6	0.5	0.7	24.3	0.2	0.3
Quintana Roo	45.2	12.3	0.2	0.7	24.7	0.2	1.2
San Luis Potosí	37.4	10.6	0.2	0.6	37.7	1.6	0.7
Sinaloa	60.5	15.2	0.6	0.5	16.8	0.9	0.5
Sonora	59.7	9.4	6.7	0.3	13.9	0.21	0.73
Tabasco	18.7	6.7	7.5	8.5	34.6	0.2	1.8
Tamaulipas	45.5	10.9	1.6	6.8	21	0.7	1.6
Tlaxcala	29.5	11.9	0.9	0.4	37.8	0.2	0.6
Veracruz	34.6	6.8	0.2	5.4	32.2	0.8	0.4
Yucatán	55.7	10.6	0.4	1.4	21.2	0.8	0.7
Zacatecas	29.2	10	1	0.1	42.7	1.3	0.5

Fuente: elaboración propia con base en Michel et al., 2020.

Apéndice 2. Porcentaje de PCD derechohabiente de servicios públicos de salud, por institución y entidad federativa

Entidad	Institución (%)						
	IMSS	ISSSTE	Inst. estatales	PEMEX, Defensa, Marina	Seguro Popular, Siglo XXI, INSABI	IMSS Prospera/IMSS Bienestar	Otra institución
Aguascalientes	55.1	8.6	0.8	0.2	22	0	0.5
Baja California	50.8	4.8	3.7	0.3	17.3	0.4	1.5
Baja California Sur	48.6	18.5	0.4	1.3	20.5	0.2	0.8
Campeche	33.5	9	0.4	5	36.4	0.6	0.6
Coahuila	67.3	7.4	0.1	0.2	7.7	0.6	1.6
Colima	49.1	8.1	0	1.1	30.1	0.1	0.5
Chiapas	13.5	5.7	1.7	0.7	45.8	1.8	0.8
Chihuahua	54.2	5.3	1.7	0.2	22.6	1.1	1.8
Ciudad de México	43.4	15.8	0.1	1.2	17.5	0.1	1.4
Durango	41.2	11.7	0.1	0.3	25.1	0.7	0.8
Guanajuato	36.3	4.9	0.3	0.8	41.2	0.2	0.7
Guerrero	16.5	10.7	0.4	1.4	48.9	0.7	0.4
Hidalgo	24.6	8.5	0.8	1.2	40.9	0.5	0.5
Jalisco	49.3	3.5	0.3	0.3	20.7	0.1	1.8
México	37.9	5.8	3.1	0.9	24.3	0.4	1.4
Michoacán	27.4	8	0.2	0.2	32.3	1.3	0.3
Morelos	35.3	9.4	0.4	0.6	33.1	0.1	0.7



Nayarit	38.8	12.4	0.4	0.4	30.8	2.1	0.8
Nuevo León	63.1	3.9	0.9	0.4	12.8	0.1	2.8
Oaxaca	13.4	7.6	0.2	1.6	49.7	2.3	0.3
Puebla	22.5	4.3	2.2	0.7	46	1.1	0.9
Querétaro	44.9	5.3	0.3	0.5	30.3	0.1	0.3
Quintana Roo	44.2	7.4	0	0.8	25.6	0.2	1.6
San Luis Potosí	35.2	7.6	0.4	0.5	40.8	1.5	0.6
Sinaloa	52.1	10.4	0.5	0.5	22.7	0.9	0.6
Sonora	54.7	6.2	4.8	0.4	18.5	0.2	0.9
Tabasco	18.8	5.5	6	5.1	38.9	0.2	1.6
Tamaulipas	46.6	7.2	1.2	3.3	23.6	0.5	1.9
Tlaxcala	26.2	7.4	0.7	0.5	44.2	0.2	0.8
Veracruz	29	5.2	0.2	3.6	37.9	0.9	0.5
Yucatán	46.8	6.8	0.2	1.2	27.2	1.2	0.6
Zacatecas	31	7.5	0.8	0.2	42.9	1.4	0.4

Fuente: elaboración propia con base en Michel et al., 2020.



Glosario

- **Cuidados para el desarrollo integral:** aquellos relacionados con garantizar el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional de la persona cuidada.
- **Cuidados personales:** aquellos relacionados con garantizar la higiene personal, la alimentación y la limpieza y administración del hogar de la persona cuidada.
- **Cuidados de salud:** aquellos relacionados con garantizar la atención médica de la persona cuidada.
- **Necesidades de cuidados:** requerimientos indispensables para el sostenimiento de la vida de las personas. Varían en función de sus características de vida como la edad o el estado de salud.
- **Proveedores de cuidado:** instituciones con la capacidad de producir y proveer cuidados, como lo son las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. Su interacción es compleja y la división que existen entre ellas suele ser porosa y dinámica (Ceminari & Stolkiner, 2018).
- **Vacíos en la cobertura de cuidados:** distancia entre la demanda de cuidados y la oferta de alternativas para su cobertura.



consultores en gestión pública y social, sc

ENTREGABLE 3

1. VERSIÓN FINAL DEL DOCUMENTO TEMÁTICO #4: DESARROLLO DE ANÁLISIS DE NECESIDADES DE CUIDADOS EN PANDEMIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL QUE IDENTIFIQUEN LAS OPORTUNIDADES PARA REALIZAR ACCIONES INNOVADORAS EN ESTA MATERIA Y ELABOREN ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA LABORAL QUE GARANTICE EFICIENCIA, PRODUCTIVIDAD, ASÍ COMO IGUALDAD DE GÉNERO, GENERACIONAL E INTERCULTURAL. DISEÑO DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PARA LA FLEXIBILIZACIÓN DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: HORARIOS, TRABAJO A DISTANCIA Y FACILIDADES PARA LABORES DE CUIDADO



Contenido

Introducción..... 3

La ausencia de conciliación afecta derechos y amplía desigualdades..... 5

La pandemia hizo más visible el problema, pero también mostró que puede haber nuevas formas de trabajo flexible..... 10

El trabajo remoto en la administración pública federal durante la pandemia facilitó la conciliación, aunque las condiciones no eran del todo óptimas.....12

Hay experiencias que muestran que una política de flexibilidad laboral es viable en organizaciones del sector público.....17

Hay decisiones concretas para flexibilizar el trabajo y facilitar la conciliación...21

La ruta hacia la flexibilización requiere respaldo legal, diagnósticos específicos y generación de evidencia27

Conclusiones: Las políticas de flexibilización laboral requieren ser complementadas con otras medidas de conciliación, inclusión y equidad32

Referencias documentales35

Glosario..... 41



Flexibilización del trabajo para la conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las personas servidoras públicas en la administración pública federal

Guillermo M. Cejudo

Pablo de los Cobos

Diana L. Ramírez

Cynthia L. Michel

Introducción

La pandemia por COVID-19 obligó a todos los hogares a idear nuevas formas de organizar la vida diaria, de manera que todos sus miembros pudieran continuar con sus actividades y cumplir sus responsabilidades: trabajar, hacer tareas escolares, preparar alimentos y limpiar la casa, atender las necesidades de las niñas y niños o de las personas adultas mayores. El reto era hacer todo esto de manera simultánea, en un mismo espacio (el hogar), y con un número limitado de personas (solo los miembros de la familia). El trabajo en casa, el distanciamiento social y la suspensión de actividades educativas llevó a que los hogares tuvieran que dedicar más tiempo y redistribuir los trabajos de cuidado, y encontrar un nuevo equilibrio entre la vida laboral, familiar y personal. En México, entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020, el número de horas invertidas semanalmente en trabajo no remunerado en el hogar (TNRH) incrementó 1.3%, en contraste con el número de horas trabajadas laboralmente que descendió 12.5% (INEGI, 2022). Al mismo tiempo, los centros de trabajo, al tener que mantener su operación cotidiana, decidieron flexibilizar las condiciones de trabajo, aumentar el uso de herramientas de tecnologías de la



información, modificar horarios y reducir las cargas de trabajo. Durante los primeros meses de la pandemia, el 32.6% de las empresas del país implementó el trabajo en casa (INEGI, 2021).

Esto fue particularmente cierto en los centros de trabajo que desempeñan actividades profesionales que podían ser desempeñadas remotamente, incluyendo a las oficinas del sector público. Los hallazgos de la Encuesta sobre Necesidades de Cuidados en Pandemia en la Administración Pública Federal 2021 (ENCAP) muestran que las personas funcionarias de la administración pública federal resolvieron estas cuestiones en una situación extraordinaria sin afectar su desempeño: por ejemplo, en puestos de jefaturas de departamento o puestos de trabajo superiores, prácticamente no hubo disminución en el número de horas trabajadas entre diferentes modalidades de trabajo (presencial, híbrido y en casa), tanto para hombres como para mujeres (Aguilar et al., 2021). Más importante aún, un análisis de los resultados muestra que “es posible una nueva forma híbrida de trabajo a mayor escala que la que se imaginó en años anteriores” (Aguilar et al., 2021, p. 14).

Los hallazgos de esta encuesta coinciden con diversos estudios realizados en varios de países y desde distintas organizaciones (Fuenzalida et al., 2022; OECD, 2021; OIT, 2021; Wyld, 2022) acerca de la oportunidad para transitar a un modelo de organización del trabajo que descansa en esquemas más flexibles y, al hacerlo, facilite la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal. La flexibilización no es solo una política que reorganiza el trabajo, sino que puede tener un efecto favorable para la igualdad entre mujeres y hombres. Por ello, ha estado en la agenda de políticas hacia la igualdad, como un elemento, junto con otras piezas de legislación y regulación laboral, para facilitar la redistribución de cuidados en los hogares y promover el empoderamiento económico de las mujeres (GIRE, 2017, 2021).

En este documento, explicamos los efectos desigualadores de la falta de conciliación y las oportunidades y los retos de una política de flexibilización del trabajo en la administración pública federal. Con base en la discusión internacional y la incipiente experiencia en normas y prácticas en algunas



instituciones del sector público mexicano, se ofrecen algunas lecciones para orientar decisiones futuras, alternativas e instrumentos de política de flexibilización que faciliten la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal de las personas servidoras públicas. La intención está en facilitar la conciliación vida-trabajo de las personas servidoras públicas en la administración pública federal con una perspectiva de género, y con ello atraer y retener talento en el sector público y reducir las diferencias en el número, nivel jerárquico y salarios entre los trabajos ocupados por mujeres y hombres.

La ausencia de conciliación afecta derechos y amplía desigualdades

La participación femenina en el mercado laboral ha aumentado consistentemente en las últimas décadas, aunque eso no ha resultado en igualdad entre hombres y mujeres (OEA, 2011). Al segundo trimestre de 2022, las mujeres tienen una menor presencia en los trabajos formales (44.1% vs. 44.6% de hombres) y ganan menos (el ingreso laboral promedio de mujeres es de \$5,655.87, en comparación con \$7,124.25 de los hombres) (Coneval, 2022a; INEGI, 2022). En efecto, esta inserción laboral de las mujeres “no se ha traducido en una menor carga de trabajo en el hogar o una redistribución de los roles. Por el contrario, ha reforzado la doble jornada femenina” (GIRE, 2017). En efecto, el trabajo de cuidado en México se lleva a cabo desproporcionadamente por mujeres: en promedio, una mujer dedica 12.3 horas semanalmente al trabajo no remunerado de cuidados a algún integrante del hogar en comparación con las 5.4 horas promedio de un hombre (INEGI, 2020).

La interacción entre menores oportunidades laborales, cargas desproporcionadas de cuidado e ingresos diferenciados está vinculada con las dificultades para conciliar la vida laboral, familiar y personal, pues todas las personas –pero marcadamente las mujeres– enfrentan la necesidad de armonizar las necesidades de un trabajo remunerado con las de cuidados en el



hogar y el autocuidado. El nacimiento de un/a hijo/a, la discapacidad de un familiar o el envejecimiento de una persona adulta mayor en el hogar impone necesidades de cuidado que, dada la distribución inequitativa del trabajo no remunerado en el hogar, termina dificultando la inserción laboral de las mujeres. En efecto, como ha explicado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “el ciclo vital de las familias es determinante de la participación económica de las mujeres, de manera que, en las etapas de mayores necesidades de cuidados para la crianza de la población infantil, la inserción laboral de las madres se reduce, mientras que en los padres no se ve afectada. La inserción de las mujeres en el mercado laboral disminuye en alrededor de 5 puntos porcentuales durante los primeros años de vida de los/as hijos/as; mientras que en los padres es invariante” (Coneval, 2022b, p. 9). Un estudio reciente encuentra que en México “quince meses después de dar a luz, las madres tienen en promedio 16 puntos porcentuales (32 por ciento) menos de probabilidades de participar en la fuerza laboral, mientras que la participación de los padres no se ve afectada. Las madres también ven una disminución del 20 por ciento en sus ingresos laborales” (Aguilar-Gomez et al., 2019, pp. 2-3 traducción propia).

Pero no solo afecta la decisión de trabajar o no, sino el tipo de trabajo que buscan: las mujeres “tienden a elegir más que los hombres aquellas jornadas de trabajo que les permitan desempeñar el trabajo doméstico no remunerado”, lo cual suele significar menos horas trabajadas y menos ingresos (Coneval, 2022: 12). Las mujeres en el sector público deben sortear problemas equivalentes. Si bien tras la reforma constitucional en materia de paridad de género aumentó el número de mujeres en las candidaturas a puestos de elección y, por tanto, su presencia en puestos de liderazgo político (por ejemplo, en legislaturas y gabinetes), esto no ha permeado a las administraciones públicas. Entre 2004 y 2020, la presencia de las mujeres en la administración pública federal aumentó de 39 a 49.3 por ciento (Avendaño et al., 2021), pero esa inserción sigue siendo diferenciada. En los puestos más altos (con mayor responsabilidad y salarios) la presencia de mujeres es menor. Según el IMCO (Avendaño et al., 2021) en la



administración pública federal las mujeres ocupan 44% de las posiciones de mandos medios, pero sólo 30% de los puestos de mando superior. Como consecuencia “la brecha salarial promedio dentro de la APF es de 26%, es decir, por cada 100 pesos que gana un hombre, una mujer percibe, en promedio, 74 pesos” (Avendaño et al., 2021, p. 5).

Frente a esta situación, en el Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2020-2024, el gobierno federal estableció como uno de sus objetivos prioritarios el de “[g]enerar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado”. Para alcanzar ese objetivo definió, entre otras, la estrategia prioritaria 2.7 que consiste en “[p]romover la regulación y establecimiento de condiciones laborales compatibles con las responsabilidades familiares y necesidades personales de cuidado, para las personas que tienen empleo remunerado.”

La conciliación es entendida como la posibilidad de armonizar el trabajo junto con la familia y vida personal, en contextos en los que que llegan a estos ámbitos llegan a estar contrapuestos dadas las condiciones desigualdad, explotación y falta de garantía de derechos (GIRE, 2017). La conciliación requiere del factor de corresponsabilidad, en el que las acciones deben competir a la sociedad en su conjunto y lograr una reasignación de responsabilidades entre mujeres y hombres tanto en los hogares como fuera de éstos. Así, una política de conciliación engloba decisiones relacionadas con los derechos laborales, la garantía del derecho al cuidado, el derecho a un trabajo digno y el empoderamiento económico de las mujeres. Se trata, en suma, de garantizar derechos y buscar activamente la igualdad entre mujeres y hombres (Estrada & Arfelis, 2014).

Desde la lógica laboral, las políticas de conciliación suponen equilibrar los derechos de las personas trabajadoras (no solo las prestaciones sociales, sino las condiciones del lugar de trabajo, los horarios, etc.), con las necesidades de los empleadores de poder atraer y retener personas talentosas y mantener la continuidad del cumplimiento de responsabilidades (ILO, 2016). En este entorno,



“[l]os exigentes horarios de trabajo, los difíciles y largos desplazamientos en las grandes ciudades desde el hogar al lugar de trabajo, los requerimientos de una educación más eficiente a niños y niñas que demanda una mayor preocupación de los padres y madres, son algunos de los elementos que se entretajan para crear situaciones de tensión a trabajadores y trabajadoras que de una u otra forma interfieren en el desarrollo de su vida laboral, familiar, social o comunitaria” (OEA, 2011, p. 14).

Cuando no hay conciliación, hay mayor rotación de personal, mayor estrés laboral y, en general, menor satisfacción y compromiso con el lugar de trabajo (GIRE, 2017). En su informe sobre Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social, la Organización Internacional del Trabajo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo reconocen tres tipos de costos de la falta de políticas compensatorias: a nivel macroeconómico, por el desaprovechamiento de la fuerza de trabajo femenina; en las empresas, por los efectos en la productividad; y en las personas y sus familias, por la pérdida de ingresos y otros riesgos asociados. La conciliación, desde esta órbita, se logra mediante “las estrategias personales y organizacionales que se toman con el fin de crear condiciones positivas y saludables, que permitan el cumplimiento idóneo de las responsabilidades familiares y laborales, con el fin de mantener una relación armónica entre estas áreas de la vida en hombres y mujeres” (Carlosama et al., 2020, p. 84).

Además de esta lógica laboral, desde la perspectiva del derecho al cuidado, la conciliación es una herramienta para garantizar que las personas puedan proveer cuidados en su hogares sin que eso vaya en detrimento de su desarrollo profesional y bienestar personal. Así, una política de cuidados debe incluir no sólo instrumentos de provisión directa de cuidados o regulación, sino también instrumentos de política laboral y de recursos humanos dentro de las organizaciones: desde licencias por maternidad, hasta guarderías, lactarios, horarios flexibles y permisos para cuidar familiares.

En pocas palabras, cuando la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal se dificulta, las principales afectadas suelen ser las mujeres, que ven reducidas



sus oportunidades laborales y, por tanto, de empoderamiento económico, y que enfrentan dificultades para cuidar en sus hogares. Al mismo tiempo, es un problema que afecta a todas las personas, al dificultar el ejercicio de los cuidados por parte de las y los trabajadores y obstaculizar el derecho a recibir cuidados por las personas que éstas cuidan en los hogares. En suma, es un problema que vulnera los derechos de las personas trabajadoras y los derechos de las personas a las que cuidan, que tiene efectos negativos en los centros de trabajo y, sobre todo, que contribuye a agravar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres.

Como lo muestra la tabla inferior, la agenda de conciliación de la vida laboral, familiar y personal está compuesta por diferentes elementos. En este documento, nos centramos en una característica de varios de ellos: la flexibilidad, pudiendo ser esta de horarios, presencialidad o permisos. En la siguiente sección, analizamos cómo en los últimos años, las condiciones derivadas de la pandemia por COVID-19 forzaron a flexibilizar condiciones de trabajo y, al hacerlo, generaron lecciones sobre oportunidades para facilitar la conciliación.

Tabla 1. Elementos centrales para la conciliación de la vida laboral, familiar y personal

Dimensión	Elementos
Forma de trabajo	<ul style="list-style-type: none">• Flexibilidad de horarios• Escalonamiento de horarios• Reducción de jornadas• Semanas comprimidas• Teletrabajo
Licencias y permisos	<ul style="list-style-type: none">• Maternidad• Paternidad



	<ul style="list-style-type: none">• Combinación de licencias con trabajos de medio tiempo• Reducción de jornada por lactancia
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none">• Lactarios (junto con políticas libres de discriminación)
Regulación	<ul style="list-style-type: none">• Candados para impedir despidos de mujeres embarazadas• Incentivos para contratar a mujeres embarazadas
Seguridad social	<ul style="list-style-type: none">• Acceso a seguridad social y promoción de sus derechos• Asesoramiento para acceder a estancias infantiles
Concientización	<ul style="list-style-type: none">• Talleres de sensibilización sobre corresponsabilidad

Fuente: elaboración y adaptación propia a partir de los elementos propuestos por GIRE (2017).

La pandemia hizo más visible el problema, pero también mostró que puede haber nuevas formas de trabajo flexible

Las circunstancias excepcionales de la pandemia aumentaron las necesidades de cuidado (por las escuelas y guarderías cerradas, al igual que los asilos y servicios médicos y de rehabilitación), pero también modificaron las condiciones en las que los cuidados son prestados dentro de los hogares. Por un lado, el trabajo dejó de ser un obstáculo para que las personas adultas que integran el hogar pudieran estar presentes en casa. Esto significó que el padre y la madre



podrían, en potencia, involucrarse de igual manera, pero también estaban disponibles otros integrantes de la familia que podrían desempeñar tareas de cuidado. No obstante, incluso en estas circunstancias excepcionales, las mujeres asumieron una carga todavía mayor. Como explica la OIT (2021), “Las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por la pandemia mundial de salud y la crisis socioeconómica relacionada. El cierre de escuelas, el trabajo doméstico intensivo y las necesidades de cuidado están aumentando la parte ya desproporcionada de la atención no remunerada de las mujeres, con altos riesgos para la salud mental”.

Al mismo tiempo, la necesidad de mantener su operación cotidiana, hizo que los centros de trabajo flexibilizaran, adaptaran e introdujeran innovaciones en las condiciones de trabajo. La pandemia obligó a las organizaciones a transformarse en tiempo real . Los centros de trabajo flexibilizaron las condiciones en las que se trabajaba para poder adecuarse a las necesidades de cuidado en los hogares, aumentaron el uso de herramientas de tecnologías de la información y, en no pocos casos, redujeron la cargas de trabajo (Wyld, 2022). Y finalmente, los horarios fueron alterados: al trabajar de manera remota, los tiempos de traslado se eliminaron y se tuvieron que entrelazar las labores de trabajo remunerado con las tareas domésticas.

En el sector público, donde las responsabilidades debían ser mantenidas de forma ininterrumpida, hubo también un salto abrupto hacia el trabajo remoto apenas inició la pandemia, aunque con diferencias marcadas: si bien quienes tenían responsabilidades en la prestación directa de servicios públicos (personal de salud, seguridad, limpia, correos, etc.) debieron mantener sus labores de manera regular con presencia física en los lugares habituales de trabajo (Cejudo, 2021), las personas con posiciones de mando o dedicadas al trabajo de oficina hicieron una transición razonablemente ágil al trabajo remoto.

Es muy probable que algunos de estos cambios tengan efectos duraderos en el trabajo remoto en el futuro post-pandemia (Capano et al., 2022; OECD, 2021). Empresas, organizaciones internacionales y gobiernos en todo el mundo están haciendo ajustes para adaptarse a una mayor proporción de trabajo realizado



remotamente. “Lo que una vez fue un arreglo de necesidad para que las organizaciones mantuvieran la productividad durante la pandemia ahora se ha convertido en una opción viable y beneficiosa tanto para los trabajadores como para las organizaciones” (Wyld, 2022, p. 14). Muchas personas en busca de empleo ahora valorarán positivamente la posibilidad de realizar trabajo remoto, lo que significa que las organizaciones equipadas para ofrecer esa opción podrán atraer y retener talento más eficazmente, particularmente entre la población joven, educada y con necesidades de realizar cuidados en el hogar (Yoon, 2020).

Para comprender las opciones y restricciones para avanzar hacia la flexibilización laboral que facilite la conciliación para las personas servidoras públicas, es necesario contar con información sobre las condiciones en que, durante la pandemia, lidiaron con el tránsito al trabajo remoto, el desempeño de las responsabilidades y los cuidados en el hogar.

El trabajo remoto en la administración pública federal durante la pandemia facilitó la conciliación, aunque las condiciones no eran del todo óptimas

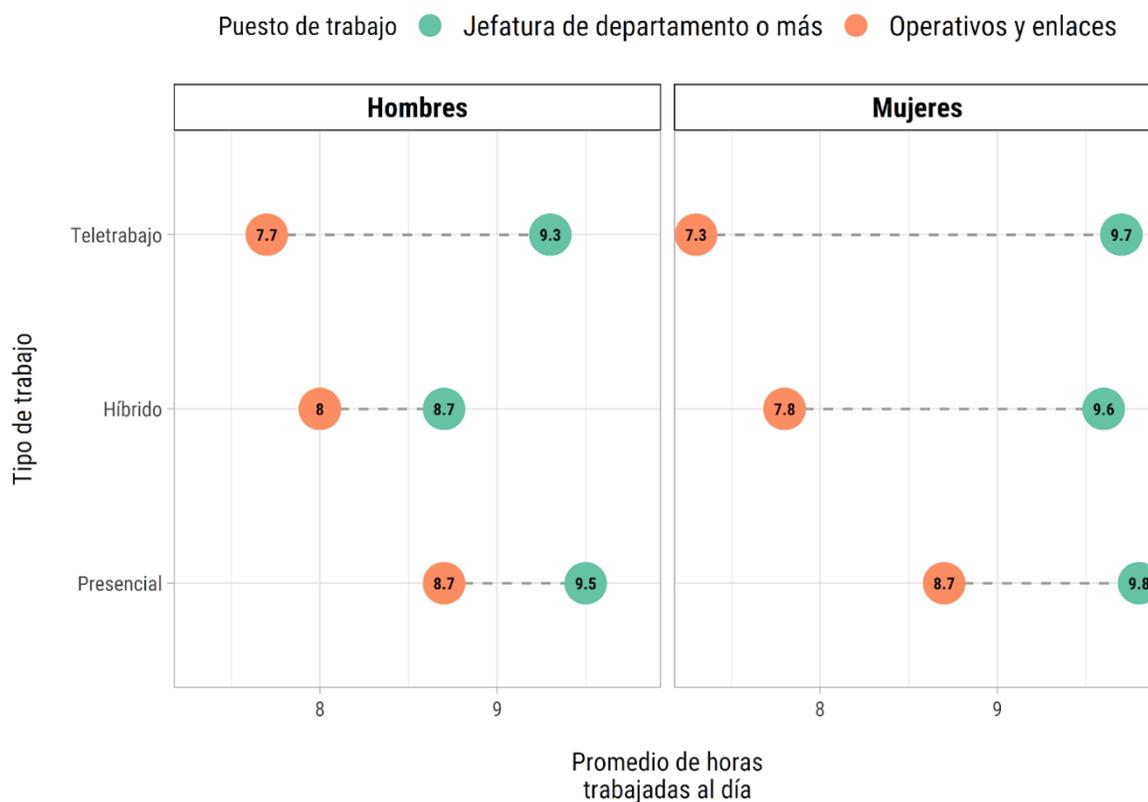
En el contexto de la pandemia, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), junto con la Secretaría de la Función Pública (SFP), levantaron la Encuesta sobre Necesidades de Cuidados en Pandemia en la APF 2021 (ENCAP). Al igual que otras encuestas realizadas en este periodo en otros países (Fuenzalida et al., 2022; OECD, 2021), la ENCAP identificó que, tras el cambio en la forma de trabajo durante la pandemia, hay un amplio consenso entre personas servidoras públicas en que el teletrabajo es una modalidad de trabajo que puede ser mantenida.

La ENCAP permite observar los efectos de la pandemia en la vida laboral, familiar y personal de las personas trabajadoras de la APF, pero sobre todo permite reconocer los patrones de modalidades de trabajo que están relacionados con una mayor conciliación entre las dimensiones mencionadas.



Encuentra que las mujeres trabajaron en mayor medida en casa que los hombres (véase la Gráfica 1) y que, en general, trabajaron más horas que éstos.

Gráfica 1. Promedio de horas trabajadas por mujeres y hombres por tipo de puesto de trabajo en la APF, 2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENCAP (Aguilar et al., 2021).

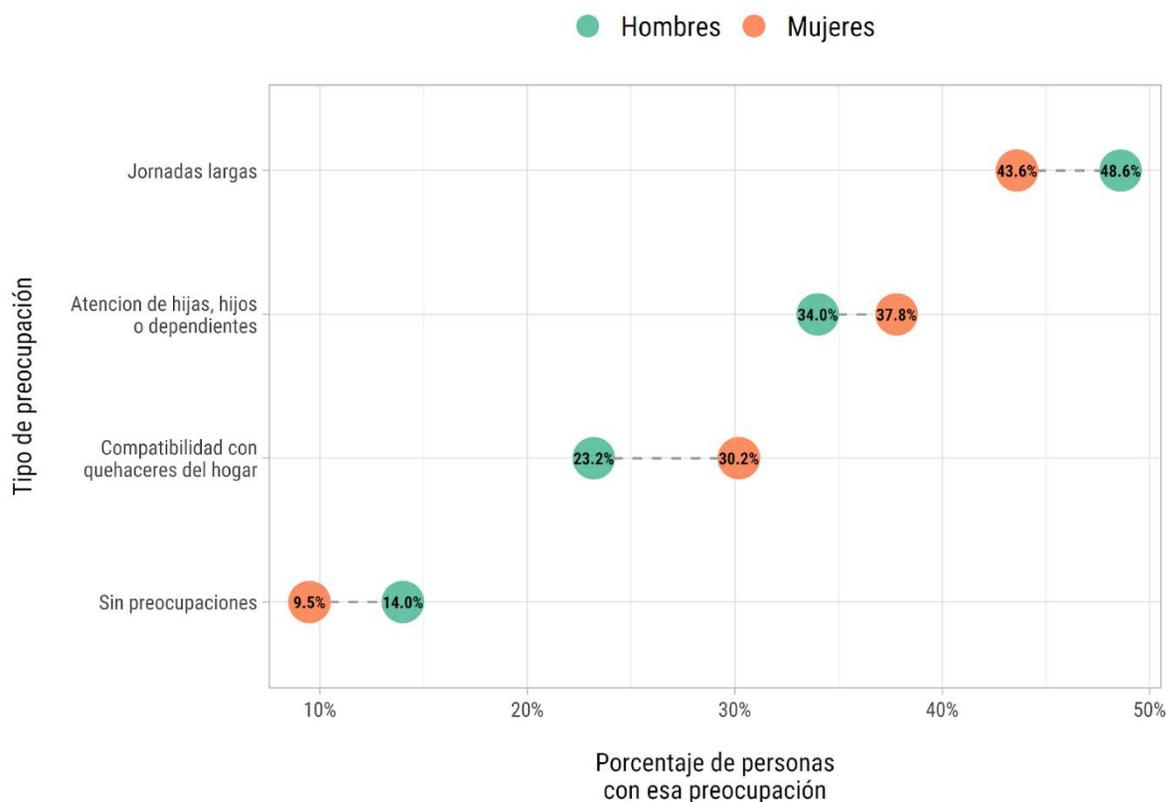
El trabajo en casa facilitó la distribución de tareas en el hogar, sobre todo cuando este fue realizado por los hombres. En general, tanto hombres como mujeres en la modalidad a distancia o híbrido percibieron una mayor distribución tendiente a la equidad de las tareas con otras personas del hogar. Asimismo, si bien tanto hombres y mujeres de todos los puestos manifestaron haber destinado más horas diarias a trabajos del hogar, este aumento fue más importante en el caso de mujeres. Es decir, las mujeres trabajaron más horas en tareas del hogar y la brecha con respecto a los hombres fue incluso más amplia,



aun cuando los hombres realizaron más trabajo doméstico en comparación con la situación prepandemia.

Si bien se facilitó la conciliación, la extensión de los horarios de trabajo y la necesidad de atender a hijos e hijas al mismo tiempo generaron tensiones en las personas servidoras públicas, aunque con diferencias entre mujeres y hombres. La gráfica inferior muestra que el orden de preocupaciones es el mismo, pero sus intensidades son diferentes al considerar el sexo.

Gráfica 2. Principales preocupaciones de las personas trabajadoras públicas durante la pandemia por sexo, 2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ENCAP (Aguilar et al., 2021).

Durante la pandemia, las mujeres sintieron que trabajan más (40.1% vs. 34.8%), tuvieron un mayor agobio por los trabajos del hogar (24.0% vs. 15.1%) y percibieron frustración por no poder conciliar su vida personal con la laboral (15.3% vs. 10.7%).



Las oportunidades que la flexibilidad laboral ofrecieron para mejorar la conciliación enfrentaron límites, tanto por el aumento en la carga de cuidados en el hogar como por los reducidos efectos en corresponsabilidad. Así, si bien hay una valoración positiva del trabajo a distancia, ésta es menor entre las mujeres, cuando hay presencia de personas menores de 18 años, pues implicó complicaciones para trabajar de forma remota. Con todo, el trabajo a distancia fue considerado viable para la mayor parte de las personas trabajadoras en la APF sin importar su modalidad de trabajo y su sexo, e hicieron propuestas para combinar trabajo presencial y a distancia, para emitir regulaciones que faciliten el trabajo de cuidados. Entre todas las personas trabajadoras (sin importar su modalidad del mismo), fue baja la proporción que no consideró el trabajo a distancia como una opción viable en la APF (10.0% de mujeres y 15.0% de hombres).

A partir de esta encuesta, los hallazgos centrales sobre el trabajo remoto durante la pandemia son los siguientes:

Tabla 2. Hallazgos sobre la flexibilización del trabajo en APF a partir de la ENCAP, 2021

Dimensión	Hallazgo
Teletrabajo entre mujeres y hombres	Las mujeres trabajaron en mayor medida en casa que los hombres.
Horas trabajadas	Las mujeres trabajaron un poco más que los hombres. En puestos de jefatura de departamento o superior, las mujeres trabajaron un número similar de horas en las diferentes modalidades de trabajo.
Relación con distribución de trabajo doméstico	La carga de trabajo doméstico y de cuidados aumentó durante la pandemia. En respuesta a esto, tanto hombres como mujeres aumentaron el número de horas destinadas a estos trabajos, pero las mujeres lo hicieron en mayor



	proporción, con lo cual la brecha de género en la realización de este trabajo se amplió.
Percepción del teletrabajo	<p>En general, la percepción del trabajo a distancia fue buena, si bien hay diferencias entre mujeres y hombres cuando hubo presencia de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>El trabajo a distancia fue considerado viable para la mayor parte de las personas trabajadoras en la APF sin importar su modalidad de trabajo y su sexo.</p>
Propuestas sobre conciliación	<p>Para conciliar el trabajo de cuidados en la nueva normalidad, tanto mujeres como hombres en diferentes tipos de puestos de trabajo prefieren el trabajo híbrido junto con regulaciones.</p> <p>No obstante, los hombres en puestos operativos y enlaces prefieren jornadas compactas, mientras que las mujeres prefieren en mayor medida el respeto de horarios, horarios variables y permisos especiales.</p>

Fuente: elaboración y adaptación propia a partir de los resultados de la ENCAP (Inmujeres, 2021).

Los hallazgos de la Encuesta sobre Necesidades de Cuidados en Pandemia en la Administración Pública Federal 2021 permiten observar la manera en que las personas funcionarias de la administración pública federal resolvieron estas cuestiones en una situación extraordinaria. Más importante aún, muestran que el trabajo remoto o híbrido no necesariamente es un obstáculo para el desempeño de las funciones de las personas servidoras públicas. Mucho de lo ganado y aprendido durante la pandemia en términos de flexibilidad laboral pueden generar legados duraderos (Henderson, 2022). En la siguiente sección se analizan experiencias recientes de flexibilización laboral e iniciativas de conciliación en el sector público mexicano.



Hay experiencias que muestran que una política de flexibilidad laboral es viable en organizaciones del sector público

En México, algunas de las iniciativas para promover la conciliación de la vida laboral, familiar y personal anteceden a la pandemia, pero que ésta terminó por acelerarlas y volverlas más relevantes. Uno de estos instrumentos es la NMX-R-025-SCFI-2015 (Igualdad Laboral y no Discriminación). Esta norma tiene como intención la promoción de ambientes laborales más igualitarios entre poblaciones, siendo una de ellas la garantía de igualdad entre mujeres y hombres, así como la consideración de las vivencias particulares de las mujeres en los centros de trabajo. Este instrumento plantea la certificación voluntaria en diferentes dimensiones, incluyendo la “corresponsabilidad en la vida laboral, familiar y personal”, aspecto en el que se evalúa si los centros de trabajo cuentan con salas de lactancia, si hay oferta de cuidado de niñas y niños complementaria a la de la seguridad social, si existe flexibilidad en horarios o teletrabajo, si hay medidas para permitir el cuidado a personas dependientes, y si hay licencias de paternidad por al menos cinco días laborales. La certificación permite a los centros de trabajo realizar un diagnóstico que posteriormente se vea reflejado en mejores condiciones para sus personas trabajadoras, y contiene incentivos como puntos extras en licitaciones y el reconocimiento público como un buen lugar para trabajar.

En un sentido complementario, la NOM-035-STPS-2018 tiene la pretensión de generar las directrices para identificar, analizar y prevenir factores de riesgo psicosocial (FRS). Los FRS son entendidos como aquellos que afectan la salud psicológica, mental o emocional por motivo del trabajo. Entre ellos está la “interferencia en la relación trabajo-familia”. Esta interferencia es entendida como la complicación constante de atender responsabilidades familiares y personales por destinar ese tiempo al trabajo (incluso en horarios que idealmente no serían laborales). Con esta NOM, la intención es que los centros de trabajo



analicen qué FRS existen en su centro e idear una estrategia para enfrentarlos. La NOM contempla un cuestionario con preguntas con respuestas en escala Likert como: qué tanto las personas trabajan horas extra, si existe la exigencia de trabajar en días de descanso, o si el tiempo de trabajo perjudica actividades personales o familiares.

Estas normas sobre conciliación general existían con antelación a la pandemia. Ésta, sin embargo, obligó a poner atención a la flexibilización laboral, pues se recurrió al teletrabajo con intención de disminuir la propagación comunitaria, lo cual hizo evidente que era necesario contar con reglas que se adecuaran a esta realidad. Al respecto, el 12 de enero de 2021 entraron en vigor las reformas a la Ley Federal del Trabajo (LFT) que contemplan artículos específicos para el teletrabajo. Este cambio normativo incluye la obligación a personas patronas de “observar una perspectiva de género que permita conciliar la vida personal y la disponibilidad de las personas trabajadoras bajo la modalidad de teletrabajo”. Asimismo, la LFT contempla el “derecho a la desconexión” del trabajo. Con la intención de establecer las especificaciones para hacer valer estos cambios normativos en la LFT, en julio de 2022 fue publicado el PROY-NOM-037-STPS-2022 (Teletrabajo-Condición de seguridad y salud en el trabajo). Este proyecto de NOM establece guías que tienen como intención general que las reglas de trabajo (horarios, formas de comunicación, eventualidades) queden especificadas en la política de teletrabajo del centro. De igual manera, acompaña una guía para seleccionar a las personas que podrían ser candidatas a trabajar bajo la modalidad de teletrabajo. Entre estos criterios propuestos están “las necesidades familiares”, con lo que personas con hijas e hijos, así como quienes cuidan a personas adultas mayores o familiares de riesgo, podrían acceder a esta forma de trabajo. Este proyecto de NOM tiene estimado beneficiar directamente a 13 millones de personas en el país. Si bien es un primer paso para garantizar mejores condiciones para el teletrabajo, este proyecto de NOM estaría contemplando una modalidad estándar del mismo: aquel que es realizado por una persona en su domicilio habitual, con lo que algunas disposiciones no podría



resultar fácilmente aplicables a todos los tipos de teletrabajo (Sánchez & Correal, 2022).

Algunas organizaciones del sector público mexicano también han comenzado a implementar cambios en relación con la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Sin duda alguna, una de las organizaciones del país (no solo del sector público, sino en general) que mayores avances ha tenido es la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece). Desde 2014, comenzó un “camino hacia la igualdad laboral” que incluye —entre otras medidas— la ampliación de licencias de maternidad y paternidad, licencias de adopción y salas de lactancia (COFECE, 2018). Junto con una política de garantía de igualdad en contratación, evaluaciones y ascensos de su personal, estas acciones le permitieron ser la primera organización pública latinoamericana en obtener la certificación EDGE (la metodología pionera a nivel internacional para certificar en materia de igualdad de género) (COFECE, 2020). Además, está certificada en la mencionada NMX-R-025-SCFI-2015 por razones similares (COFECE, 2018). En materia de flexibilidad, desde 2019, la Cofece comenzó un programa de “balance vida-trabajo” con la intención de que las personas trabajadoras pudieran laborar algunos días al mes desde casa (COFECE, s. f.). El inicio de la pandemia puso a prueba este programa inicial y le permitió a la Cofece contar con preparación para mantener sus actividades. Además, estableció disposiciones generales sobre teletrabajo: selección de personas que lo pueden realizar, mecanismos para su solicitud, obligaciones sobre el equipo de cómputo, y horarios permitidos de reuniones, entre otros (COFECE, 2022). Estos mecanismos contemplan la necesidad de contar con una perspectiva de género para conciliar la vida laboral, familiar y personal, y la promoción de las evaluaciones en función del desempeño por resultados y logro de objetivos.

De forma similar, Banxico e Infonavit cuentan con una certificación EDGE. El caso de Infonavit es relevante pues, a partir de esta metodología, es que identificó como sus áreas de atención el aumentar en mayor medida las licencias de paternidad y contar con un programa de trabajo flexible (Infonavit, 2020). Por su parte, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) también cuenta con la



certificación de la NOM-025-SCFI-2015 por, entre otras medidas, haber ampliado sus licencias de paternidad y contar con salas de lactancias (IFT, 2016). Asimismo, el IFT ha comenzado a promover el teletrabajo a nivel institucional. Aunque reconoce que el teletrabajo comenzó con la pandemia, hoy en día ya es un plan institucional en el que considera medidas adicionales, como la garantía de atención al público y la capacitación para la realización de esta modalidad de trabajo. Un aspecto novedoso del IFT es que basa parte de su plan institucional en una aplicación supletoria de la LFT, al no considerarse el teletrabajo aún en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el sector central, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) elaboró a inicios de 2021 su Programa para la Igualdad y No Discriminación. Junto con otras medidas relacionadas con mentorías y protocolos para hostigamiento y acoso sexual, el primero objetivo en su plan para institucionalizar una perspectiva de género en la cultura organizacional de la secretaría está la promoción de medidas de conciliación y corresponsabilidad de la vida laboral, familiar y personal con base en la NOM MX-R-025-SCFI-2015. Entre las medidas, señala algunas como el trabajo flexible, la promoción de servicios de estancias infantiles, o la promoción del uso de la licencia de paternidad (SHCP, 2021).

En el inicio de la pandemia, la SFP estableció criterios relacionados con el teletrabajo (Acuerdo por el que se determinan los criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación del coronavirus COVID-19, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal). Si bien la finalidad principal estaba en proteger la salud de las personas trabajadoras y disminuir la propagación del virus, entre las consideraciones reconoce que las tecnologías de la información y comunicación permiten la realización de trabajo que no necesariamente tiene que ser de forma presencial en un centro laboral, y que además esto puede traducirse en mejoras en eficacia y eficiencia (Diario Oficial de la Federación, 2020). Aunque los diferentes acuerdos publicados por la SFP tenían como intención proteger en mayor medida a poblaciones vulnerables (personas adultas mayores, personas con alguna comorbilidad o mujeres embarazadas), también han facultado a



titulares de las dependencias para permitir el trabajo reconociendo que hay casos en los que no se altera el debido cumplimiento de sus funciones (Diario Oficial de la Federación, 2021). De forma similar a la Cofece, la SFP ha apostado por criterios que están siendo ajustados cada cierto tiempo en función de la evolución de la pandemia, pero que también pueden serlo en función de los resultados y retos de esta nueva forma de trabajo.

Hay decisiones concretas para flexibilizar el trabajo y facilitar la conciliación

En los últimos dos años, se han puesto a prueba muchos de los supuestos respecto al trabajo remoto y la flexibilidad laboral: “la pandemia nos presentó a todos la oportunidad de repensar la forma en que se realiza el trabajo y de salir con una nueva comprensión tanto de las oportunidades como de los desafíos significativos en el trabajo remoto y en la gestión del trabajo remoto” (Wyld, 2022, p. 6).

La rápida adaptación al uso de tecnologías de información y comunicación para el trabajo remoto, las reuniones por videoconferencia y la sustitución de papel por documentos digitales hicieron al sector público acelerar una tendencia hacia un uso más intensivo de la tecnología, que parecía avanzar muy lentamente en México. La no presencialidad también puso en cuestionamiento la necesidad, tan característica del sector público mexicano, de extender las horas de trabajo en la oficina independientemente de la carga de trabajo y los horarios oficiales. Esto abre la posibilidad de una nueva discusión sobre la mejor manera de conciliar la vida laboral, familiar y personal en el sector público del país, sin sacrificar los resultados de las oficinas públicas ni imponer cargas innecesarias a las mujeres.

Las medidas implementadas pueden dar lugar a una nueva agenda que ofrezca condiciones más adecuadas para las personas trabajadoras del sector público, lo cual beneficia en dos sentidos principales. Por un lado, permite



ampliar derechos laborales. Por otro, aumenta el compromiso de las personas trabajadoras con su trabajo con esquemas que consiguen desempeños similares: ensayos controlados aleatorizados han encontrado que el trabajo híbrido en algunas profesiones redujo las tasas de deserción y que no presenta alteración (ni positiva ni negativa) en métricas de desempeño, aunque la percepción de productividad aumenta ligeramente (Bloom et al., 2022). Así, la pandemia terminó por acelerar cambios que eventualmente tendrían que ser discutidos, decididos e implementados. Además, dejó algunas lecciones a considerar para contar con una mejor política en la materia. Con base en estas lecciones, junto con la experiencia de lo que otras organizaciones públicas han realizado, es que es posible ir dilucidando algunas medidas a implementar en la APF, así como una hoja de ruta para su puesta en marcha.

Apostar por la flexibilización del trabajo requiere abordar diferentes dimensiones del mismo. Una de ellas es la flexibilización sobre el trabajo presencial. Quizá este es uno de los puntos más notorios tras varios meses de trabajo remoto durante la pandemia: hay trabajos que, dadas sus características, pueden ser realizados de la misma manera tanto en el centro de trabajo como en un lugar ajeno a este (como lo puede ser el hogar de una persona trabajadora). El trabajo remoto permite a las personas el ahorro de tiempos de traslado, facilita la convivencia con personas cercanas (al permitirles, por ejemplo, comer con ellas o ayudarles con sus estudios) y realizar sus funciones en un lugar en el que pueden sentirse más cómodas, como la sala de su casa. Asimismo, permite atender labores domésticas o de cuidado en espacios libres. No obstante, algunos aspectos a tener en cuenta es que este esquema debe ser elegido por las propias personas trabajadoras, pues no todas cuentan con un espacio o equipo adecuado para el trabajo remoto y hay quienes no cuentan con la capacitación suficiente para desempeñarlo. Además, un trabajo remoto sin consideraciones adicionales puede provocar sentimientos de aislamiento y de falta de desconexión con el trabajo al difuminarse las fronteras entre la vida laboral y la vida familiar o personal.



Otra dimensión es la flexibilización de los horarios. Esta medida puede estar en sintonía con el trabajo remoto al, por ejemplo, permitir que las personas realicen sus funciones en el momento que mejor se adecúe o permitir el trabajo orientado a resultados que no necesariamente implica el cumplimiento de un horario establecido. Ahora bien, la flexibilización del trabajo también es necesaria considerarla en el trabajo presencial: es perfectamente posible combinar esquemas de trabajo fijo (que pueden estar relacionados con horarios de atención u horarios para tener reuniones) con esquemas de trabajo flexible (elegidos por las personas para realizar tareas que no necesariamente implican la interacción con otras personas, como la realización de un informe). La flexibilización de horarios permite a las personas trabajadoras atender labores que cruzan con un horario laboral tradicional, como la salida de hijas/os de la escuela, la alimentación de personas con alguna enfermedad o la realización de trámites necesarios para el funcionamiento de un hogar. En el mismo sentido, la flexibilización de horarios permite que las personas organicen sus labores en función de su productividad: pudiendo realizar sus tareas de forma más eficiente en ciertos horarios por no tener distracciones o sentirse con mayor energía. Junto con la flexibilización de horarios de entrada y salida, es importante también considerar otro tipo de flexibilización de horarios, como la elección de los horarios de comida, el cambio de turno, la posibilidad de escoger los días de vacaciones o incluso los días de descanso (como el no acudir los viernes al destinar más horas de trabajo de lunes a jueves). Particularmente para aquellas personas cuyas funciones no son susceptibles de ser realizadas de manera remota, la flexibilidad de horarios es una alternativa para facilitar la conciliación.

La flexibilización también requiere considerar situaciones extraordinarias en la vida de las personas, como el accidente de una persona cercana, el haber experimentado un evento traumático o el mudarse de departamento. Estas situaciones no desaparecerán de la vida de las personas y considerar que es importante para ellas atenderlas les permitirá conciliar de mejor manera su vida laboral con la familiar y personal. La existencia de permisos, ya sea para casos específicos o abiertos, va en la misma sintonía de lo expuesto para otro tipo de



flexibilizaciones. Esto es particularmente relevante para garantizar el derecho al cuidado.

Es importante considerar, no obstante, que la existencia de los permisos — y otras acciones— no necesariamente implica que las personas las usen cuando pueden hacerlo, sobre todo en el caso de hombres. La mera existencia de un mecanismo formal puede no coincidir con las expectativas sociales u organizacionales en relación con su uso (Feeney & Stritch, 2017). A la par de reconocer estas medidas en diferentes normativas, es importante contemplar que haya una cultura organizacional de libertad y facilidad para su uso. Esto puede ser fomentado a través de incentivos, pero también del rol que juegan las propias personas que administran equipos de trabajo en el sector público. Por ejemplo, en un estudio de la Universidad de Oxford sobre trabajo remoto (Fuenzalida et al., 2022), basado en una encuesta realizada en organizaciones públicas en Brasil, Chile y Estados Unidos, encontró que, si bien la productividad se incrementó o mantuvo con el trabajo remoto durante la pandemia, “trabajar desde casa presentó desafíos que incluyen la falta de límites, distracciones y falta de interacción humana y sentirse desconectado. El bienestar fue un tema clave con los participantes que informaron altos niveles de estrés percibido. Sin embargo, el estudio también encontró que la experiencia de los empleados del sector público que trabajan a distancia también podría mejorarse a través de pequeños cambios gerenciales, como una mejor tecnología y prácticas para las reuniones de equipo” (Blavatnik School of Government, 2022).

De forma transversal, es importante que, entre la cultura de una organización, esté el fomento de la redistribución de los trabajos domésticos y de cuidados, particularmente hacia los hombres. La intención de las políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal no debe ser únicamente la de permitir a las mujeres que tienen una doble jornada la posibilidad de atender de mejor manera sus trabajos de cuidados en el hogar. Hacer solo lo anterior tendría como consecuencia el reforzamiento de estereotipos de género e, incluso, podría ampliar brechas al volver más costosa la contratación de las mujeres. La idea es que estas políticas puedan beneficiar a las mujeres (porque lo hacen), pero que



también los hombres sean una de las poblaciones en las que se busca incidir. No solo es parte de sus derechos como cualquier persona trabajadora, sino que el fomento del uso de este tipo de medidas tiene impacto directo en las mujeres que viven en el mismo hogar que el hombre: pues éste tiene cada vez más oportunidades para asumir de forma equitativa el trabajo doméstico y de cuidados.

Es, sin duda alguna, un equilibrio difícil de lograr el beneficio entre medidas que irían destinadas a mujeres u hombres. Por ejemplo, con un presupuesto limitado, ¿habría que beneficiar en mayor medida a las mujeres con la implementación de más días de licencia de maternidad o habría que beneficiar en mayor medida a los hombres con la implementación de más días de licencia de paternidad? La primera medida tiene beneficios en la conciliación de las mujeres, pero de forma aislada podría reforzar estereotipos. La segunda medida beneficia directamente a los hombres, pero en relaciones heterosexuales generaría un beneficio directo a su pareja mujer.

Así como es importante equilibrar las condiciones entre mujeres y hombres en el hogar con medidas que vayan a ambas poblaciones, es también importante equilibrar las condiciones entre mujeres y hombres al interior de la administración pública federal. Incluso medidas generales de conciliación podrían tener un impacto más benéfico para hombres porque, por ejemplo, tienen una mayor representación en puestos directivos en los que es más factible la realización del trabajo en casa. Además, el uso diferenciado por necesidad de los esquemas de flexibilización podría terminar por mermar actividades informales del desarrollo profesional de las mujeres o de hombres que hagan uso de ello. Un hombre que vive con alguien más que realiza prioritariamente trabajos de cuidado en su hogar podría acudir en mayor medida a la oficina, en donde tendría más espacios de socialización informal que terminan por dar una impresión de que realiza más trabajo o está más presente, y estaría generando vínculos hacia futuro (Ibarra et al., 2020; Peetz et al., 2022). En cambio, una mujer que sí hace uso de sus esquemas de flexibilización y no acude en la misma medida a la oficina o a actividades informales de socialización, podría estar



generando desventajas con respecto a hombres en caso de ascenso o promoción.

Por eso, es importante que algunas de estas medidas que forman parte de las políticas de recursos humanos tengan en consideración las diferencias entre las condiciones del trabajo remoto y el uso de medidas de flexibilización. La definición de criterios objetivos de ascenso o promoción permitirían a las personas entender qué es más valorado en su puesto de trabajo y guiar sus acciones a ello, en lugar de sean las decisiones tomadas a partir de mecanismos informales que podrían terminar por afectar a mujeres u hombres que sí usan esquemas de flexibilización.

Finalmente, es importante reconocer la existencia de puestos de trabajo con requerimientos diferentes que vuelven necesaria la existencia de una gama amplia de opciones de flexibilización. Dada la naturaleza de sus funciones, no todos los puestos de trabajo podrán desempeñar sus labores en trabajo remoto. De ahí la importancia de entender, con base en una vinculación en las necesidades de las personas y sus funciones, cómo es posible conciliar su vida laboral, familiar y personal. No tener estas consideraciones terminaría por ampliar desigualdades, ya no solo entre mujeres y hombres, sino entre personas de diferentes puestos con una posible vinculación a ingresos. Las personas en puestos directivos, técnicos o analíticos (generalmente con mejores salarios) podrían tener conciliación con el trabajo remoto, mientras que el personal operativo no podría usar estos esquemas. En cambio, la flexibilización de horarios o la existencia de permisos específicos podría ser la base de las medidas de conciliación para otro tipo de puestos de trabajo.

En este sentido, un ejemplo destacable es el del Gobierno de España que, a través del Ministerio de Hacienda y Función Pública (s. f.), elaboró una Guía de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la Administración General del Estado. Este documento enumera todos los permisos retribuidos y no retribuidos tanto para personas funcionarias como para personal laboral. Además de los permisos por fallecimiento de familiares, parto, gestación, adopción o lactancia, están considerados permisos de cuidado de hijas/os



menores o de personas con enfermedad grave, pero también de cuidado personal para, por ejemplo, la realización de exámenes o en caso de sufrir violencia de género. Además, establece la posibilidad de tener horarios fijos junto con horarios flexibles: en una de las modalidades, el horario fijo es de 9 a 14:30, pudiendo ser complementado para cumplir con el número de horas establecidas en horarios anteriores o posteriores elegidos por las personas.

La ruta hacia la flexibilización requiere respaldo legal, diagnósticos específicos y generación de evidencia

Es importante no solo considerar las medidas a implementar, sino ir trazando una hoja de ruta para su puesta en marcha. Al respecto, es de vital importancia igualar el reconocimiento de diferentes disposiciones de teletrabajo y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en la ley laboral para personas trabajadoras del sector público a la par del sector privado. Así como la pandemia hizo evidente la necesidad de contar con una mejor regulación para un tipo de trabajo que es una realidad y que fue acelerado para quedarse, estas disposiciones deben contemplar también el posible trabajo realizado bajo esta modalidad en el sector público. Esto incluso considerando que el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado estipula que en lo no previsto por esta ley podrá ser aplicada de forma supletoria la Ley Federal del Trabajo (que sí incluye disposiciones sobre el teletrabajo). Si bien es un buen precedente lo realizado por el IFT en el sentido de reconocer de forma supletoria las disposiciones de la LFT, estas decisiones no deberían quedar a la voluntad de titulares de las dependencias o de la llegada de un plan institucional que parta de una interpretación. Lo ideal es que sean reglas claras y compartidas en las que no quede duda alguna de su aplicabilidad y que den certeza de los derechos de las personas servidoras públicas.



Una vez con disposiciones claras de carácter macro para el teletrabajo, es que es posible conjuntar el trabajo en la materia que han venido haciendo diferentes dependencias. Un buen ejemplo de ello es lo propuesta en el Programa para la Igualdad y No Discriminación de la SHCP y, en menor medida, las medidas tomadas por la SFP durante la pandemia. Sería necesaria una política de flexibilización en el trabajo de forma coordinada entre diferentes dependencias en las que haya claridad sobre aspectos como inversión de tecnología (Shopp, 2021) o retos en la gestión de recursos humanos con una puesta permanente de este tipo de medidas (Ogrysko, 2021), así como una perspectiva de género e inclusión, para lo cual convendría incorporar en su elaboración a Inmujeres y Conapred. Asimismo, en sintonía con lo expresado por el PROY-NOM-037-STPS-2022 (Teletrabajo-Condicion de seguridad y salud en el trabajo), sería pertinente que los centros de trabajo de la APF consideraran sus parámetros de aplicación. Si bien este proyecto de NOM establece diferentes obligaciones tanto para personas patronas como para teletrabajadoras, hay algunas muy relevantes de las patronas que los ordenamientos para el sector público deberían considerar:

Tabla 3. Elementos a considerar en regulación del teletrabajo en el sector público

Obligación	Elementos que deberá contener
<p>El establecimiento, por escrito, de una política de teletrabajo.</p> <p>Esta política de teletrabajo debe ser implementada, mantenida y difundida entre todas las personas teletrabajadoras</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de participación para evitar el aislamiento Reglas sobre formas y medios de contacto Reglas sobre el uso de equipos Duraciones de horario Definición clara de responsabilidades y obligaciones



	<ul style="list-style-type: none">• Formas de supervisión del teletrabajo• Mecanismos de reversibilidad del teletrabajo
Proporcionar lo necesario para el desarrollo del teletrabajo	<ul style="list-style-type: none">• Sillas ergonómicas• Insumos necesarios para el adecuado desempeño: computadoras y equipos accesorios, conectividad
Capacitaciones en materia de teletrabajo	<ul style="list-style-type: none">• Factores de riesgo ergonómico y psicosociales• Manejo de tecnologías de la información y comunicación

Fuente: elaboración y adaptación propia a partir del PROY-NOM-037-STPS-2022 (Teletrabajo- Condiciones de seguridad y salud en el trabajo).

Es cierto que las acciones destacadas de flexibilización para facilitar la vida laboral, familiar y personal en el sector público han estado muy acotadas a organizaciones con autonomía institucional y con funciones más propicias de ser realizadas de forma remota. Por ello es muy importante valorar tres aspectos. El primero es que toda medida a implementar debe partir de un diagnóstico sobre la población a la que pretende beneficiar. Esto implica entender las necesidades, funciones y preferencias de las personas trabajadoras en mayor medida. La ENCAP ofrece algunas respuestas al respecto, pero es necesario que este diagnóstico esté más desagregado en equipos de trabajo para evitar caer en recetas generales que no vayan en sintonía con las características de una organización específica, con la naturaleza de algunas funciones o las necesidades de las personas servidoras públicas. Así, es importante que el diagnóstico, además de profundizar en las personas que pretende beneficiar, entienda la naturaleza de sus puestos de trabajo junto con las lógicas organizacionales.



En segundo lugar, aunque varias medidas son deseables y hay cierto consenso sobre sus beneficios, en ocasiones no logran ser implementadas por una falta de claridad en las responsabilidades. Una organización que es un buen ejemplo en este aspecto es el Ministerio de Educación (ME) de Chile. El ME (s. f.) publicó en 2018 un Protocolo para las personas funcionarias de la educación sobre la implementación de medidas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Uno de los grandes objetivos de este protocolo es el de lograr un mayor compromiso por parte de las personas trabajadoras y mejorar su desempeño al garantizar condiciones adecuadas de trabajo. Este protocolo señala responsabilidades específicas: quién aprueba las medidas, quién las implementa, quién las difunde y quién las coordina. De hecho, esta última acción está encargada al Comité Nacional de Conciliación que, además de coordinar, realiza un seguimiento a los indicadores que el propio protocolo establece. Este protocolo parte de la primera consideración de esta hoja de ruta: un diagnóstico en el que identifica las principales tensiones conciliatorias, como trabajos de cuidados, jornadas extensas y horarios rígidos. Uno de los puntos centrales del protocolo es que diferencia entre la existencia de una política de conciliación (inexistente al momento de realizar el diagnóstico) con la existencia de algunas prácticas de conciliación (las cuales han sido implementadas de forma gradual).

En un tercer momento, a partir de este diagnóstico y designación de responsabilidades claras, es importante comenzar a implementar medidas de forma diferenciada entre organizaciones dada sus características particulares. Esto requerirá generar políticas de conciliación específicas, diseñadas conforme a los perfiles de las personas servidoras públicas y las necesidades organizacionales. Y esas políticas tendrían que hacer explícitas sus prioridades, instrumentar las capacitaciones necesarias para facilitar el trabajo remoto, realizar los ajustes a los procesos institucionales para adaptarse a esta modalidad y fortalecer las capacidades de soporte tecnológico a distancia (véase el “plan de acción” descrito en Wyld [2022], e incluso ofrecer asesoramiento e información para que las personas servidoras públicas estén mejor equipadas para la distribución de los roles domésticos y de cuidado y para asumir las decisiones



personales y familiares que se desprender del trabajo remoto y para garantizar el autocuidado (OIT, 2021).

Desde luego, la puesta en marcha de medidas debe estar acompañada de su posterior evaluación con la intención de ir ajustando y calibrando. Nuevamente, la pandemia hizo evidente la necesidad de ir evaluando cada cierto tiempo algunas medidas en función de la propagación del virus, pero esta cultura de reajustar ante escenarios no del todo conocidos (como los efectos tras la puesta en marcha de una medida de flexibilización) debe ser parte de las consideraciones habituales de cualquier organización. Por ejemplo, en Estados Unidos, desde 2010, La Ley de Mejora del Teletrabajo requiere que las agencias federales cuantifiquen los resultados de sus iniciativas de trabajo remoto cada año. El reajuste no siempre implica que el diagnóstico fue mal realizado o que las medidas fueron mal implementadas: en ocasiones, puede haber cambios de preferencias, descubrimiento de otro tipo de problemas o contextos cambiantes.

La encuesta realizada durante la pandemia podría ser ampliada para recuperar las necesidades de cuidado de las personas servidoras públicas en condiciones pospandemia, una vez que las escuelas han retomado laborales y los centros de trabajo (tanto la administración pública como el resto) alcanzan nuevos equilibrios entre trabajo remoto y presencial. En cualquier caso, será siempre necesario realizar diagnósticos participativos que permitan valorar las necesidades de cuidado y las características de cada organización pública y puesto. Escuchar las demandas y preferencias de las personas servidoras públicas permitirá asegurar que las distintas medidas que se tomen correspondan con la garantía de derechos y se eviten riesgos como “los estereotipos de género, sesgo maternalista o discriminación indirecta por composición familiar” (OIT, p. 11).

La mencionada evaluación y ajuste de las políticas debe partir de una definición clara de sus objetivos, ya que son ellos a partir de los cuales es posible valorar las medidas. Por eso es importante que las organizaciones tengan en claro cuál es el objetivo de todas estas medidas: volver más eficiente la gestión, garantizar derechos, disminuir desigualdades o atraer al mejor talento del país



(Wyld, 2022). La forma de evaluar las medidas al considerar si el gobierno está atrayendo a las personas con mejores capacidades o si está realmente logrando una distribución más equitativa en las labores del hogar debe estar clara desde un inicio. Aunque estos objetivos pueden convivir entre sí pues las medidas pueden tener como intención diferentes fines, sí hay algunos a partir de los cuales es necesario tomar decisiones ante posibles dilemas que se enfrenten en su diseño o implementación.

Conclusiones: Las políticas de flexibilización laboral requieren ser complementadas con otras medidas de conciliación, inclusión y equidad

Flexibilizar el trabajo en el sector público facilita la conciliación, permitiría atraer y retener personas capaces al sector público y contribuiría a garantizar los derechos de hombres y mujeres. Como explica GIRE (2017: 13), “la falta de conciliación entre la vida laboral y personal no se trata de un ‘problema de las mujeres’, sino que constituye una situación de opresión y violación a derechos humanos” que afecta a familias, sociedades y empleadores.

La literatura sobre la distribución de los trabajos de cuidados en los hogares muestra que las decisiones están moldeadas por el contexto: las condiciones del trabajo remunerado (horarios, distancia, flexibilidad), la presencia de la madre y el padre en el hogar (ya sea por las condiciones del trabajo o por desempleo) y la estructura familiar (número y edad de los integrantes). Y, desde luego, importa también las formas en que la sociedad entiende y valora el trabajo doméstico y de cuidados (PNUD-OIT, 2009). Por ello, las medidas de flexibilidad laboral enfrentarán límites en función de desafíos estructurales generados por las desigualdades entre hombres y mujeres. En otras palabras, aunque en general hay un consenso sobre las medidas a implementar, sigue habiendo una discusión sobre las consecuencias: muchas medidas tienen como intención



beneficiar a mujeres, pero podrían terminar por reforzar estereotipos de género (como la existencia de licencias de maternidad considerablemente más generosas que las licencias de paternidad). Por su parte, algunas medidas podrían estar beneficiando a los hombres directamente, pero permitiendo que tengan mayor oportunidad de realmente redistribuir el trabajo en su hogar, beneficiando indirectamente a algunas mujeres que, si bien no forman necesariamente parte del sector público, sí se ven beneficiadas por medidas tomadas al interior de una organización pública.

Pero también importa el contexto laboral: el sector público mexicano se caracteriza por una fuerte desconfianza hacia los trabajadores y por tener múltiples mecanismos de control. El trabajo remoto requiere una buena dosis de confianza en las personas servidoras públicas. Según la OECD (2021), el trabajo remoto puede haber beneficiado esa confianza al demostrar que la presencia no es una precondition de la productividad, que el control por resultados puede ser eficaz para garantizar la eficiencia de las organizaciones públicas sin tener que exigir horarios específicos o la presencia en las oficinas. En pocas palabras, “una gestión moderna debe preocuparse menos por la cantidad de horas en la oficina que por la calidad y cantidad que un empleado puede producir, independientemente de desde dónde lo haga” (OECD, 2021, p. 4).

La puesta en marcha de políticas de flexibilización del trabajo tendrá impactos más allá de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. El trabajo remoto disminuirá gastos operativos y volverá muchos espacios de oficina innecesarios para realizar funciones del gobierno. Las métricas de desempeño cambiarán y las estimaciones sobre lo esperado de una persona pueden volver necesaria una reevaluación de muchos criterios que hoy en día son regla en la APF. Entender que la puesta en marcha de políticas de flexibilización impacta no solo la conciliación, sino el entendimiento mismo del trabajo y la gestión de éste es un aspecto sustancial. Por ejemplo, en Estados Unidos la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental (Government Accountability Office) ha comenzado a realizar estudios sobre los efectos de los ajustes en la flexibilización laboral en temas organizacionales como los cambios



presupuestarios, la adecuación (o reducción) de espacios de oficina, los ajustes en la gestión del desempeño y los nuevos mecanismos de control y rendición de cuentas (GAO, 2022).

El Estado tiene una responsabilidad frente a los derechos humanos de todas las personas, pero tiene además una responsabilidad directa como empleador. La participación plena en la vida laboral no debe ser un obstáculo para la vida familiar y el desarrollo personal de quienes dedican su vida al servicio público.



Referencias documentales

Aguilar, C., Fernández, P., Arvizu, X., Bello, E., & Cuéllar, J. (2021). Encuesta sobre Necesidades de Cuidados en Pandemia en la Administración Pública Federal (ENCAP 2021) (p. 38). Gobierno de México/Inmujeres.

Aguilar-Gomez, S., Arceo-Gomez, E., & De la Cruz Toledo, E. (2019). Inside the black box of child penalties: Unpaid work and household structure (SSRN Scholarly Paper N.o 3497089). <https://doi.org/10.2139/ssrn.3497089>

Avendaño, F., Cortés, P., Mase, F., Mauricio, L., Hersecovici, S., Silva, D., & Toledo, F. (2021). Mujeres en la Administración Pública Federal: Más allá de la foto. IMCO. <https://imco.org.mx/la-desigualdad-de-genero-en-la-administracion-publica-federal-persiste/>

Blavatnik School of Government. (2022, marzo 15). Together apart: Embedding successful remote working practices in the public sector. <https://www.bsg.ox.ac.uk/blog/together-apart-embedding-successful-remote-working-practices-public-sector>

Bloom, N., Han, R., & Liang, J. (2022). How Hybrid Working From Home Works Out (Working Paper N.o 30292). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w30292>

Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S. L., & Ramesh, M. (2022). Long-term policy impacts of the coronavirus: Normalization, adaptation, and acceleration in the post-COVID state. *Policy and Society*, 41(1), 1-12. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab018>

Carlosama, D., Martínez, E., & Matabanchoy, S. (2020). Avances frente a la conciliación trabajo-familia en Latinoamérica: Una revisión sistemática de la literatura. *Revista Iberoamericana de Psicología*, 12(3), 81-92. <https://doi.org/10.33881/2027-1786.rip.12309>



Cejudo, G. (2021). Las transformaciones de la administración pública en y tras la pandemia. En O. Meza (Ed.), Un mejor Estado: Lecciones de la pandemia para administrar lo público (pp. 39-57). Tirant Lo Blacn.

COFECE. (s. f.). NUESTRO CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y LA EQUIDAD. Comisión Federal de Competencia Económica. Recuperado 6 de septiembre de 2022, de <http://https%253A%252F%252Fwww.cofece.mx%252Figualdad-y-equidad%252F%253Flang%253Den>

COFECE. (2018, diciembre). COFECE obtiene certificado de bronce en igualdad laboral y no discriminación. Comisión Federal de Competencia Económica. <https://www.cofece.mx/cofece-obtiene-certificado-de-bronce-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion/>

COFECE. (2020). Obtiene COFECE ascenso al nivel intermedio en certificación internacional EDGE de igualdad de género. Comisión Federal de Competencia Económica. <https://www.cofece.mx/cofece-asciende-en-certificacion-de-igualdad-de-genero/>

COFECE. (2022). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos específicos para el trabajo remoto del personal de la Comisión Federal de Competencia Económica (Acuerdo No. COFECE-DERHYGT-001-2022). Comisión Federal de Competencia Económica. <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/06/Lineamientos-especificos-para-el-trabajo-remoto-COFECE.pdf>

Coneval. (2022a). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx

Coneval. (2022b). Sistema de indicadores sobre pobreza y género en México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.



Diario Oficial de la Federación. (2020, marzo 23). ACUERDO por el que se establecen los criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación del coronavirus COVID-19, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Secretaría de la Función Pública. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590157&fecha=23/03/2020#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación. (2021, julio 30). ACUERDO por el que se determinan los criterios para la administración de los recursos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de reducir el riesgo de contagio y dispersión del coronavirus SARS-CoV2. Secretaría de la Función Pública. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5625339&fecha=30/07/2021#gsc.tab=0

Estrada, M. R. B., & Arfelis, M. B. (2014). Conciliación familiar, laboral, social y personal: Una cuestión ética, La. Edicions Universitat Barcelona.

Feeney, M., & Stritch, J. (2017). Family-Friendly Policies, Gender, and Work-Life Balance in the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 1-27. <https://doi.org/10.1177/0734371X17733789>

Fuenzalida, J., Gómez, M., Riccetto, P. A., & Barias, P. I. (2022). Addressing challenges to remote and hybrid working in public organisations. University of Oxford. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/addressing-challenges-remote-and-hybrid-working-public-organisations>

GAO. (2022, febrero 10). Federal Employees Teleworked More During COVID-19, But What Does the Future of Work Look Like? US Government Accountability Office. <https://www.gao.gov/blog/federal-employees-teleworked-more-during-covid-19-what-does-future-work-look>



GIRE. (2017). Horas hábiles: Corresponsabilidad en la vida laboral y personal. Grupo de Información de Reproducción Elegida, AC. https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/VIDA_LABORAL_Y_REPRODUCTIVA.pdf

GIRE. (2021). El camino hacia la justicia reproductiva: Una década de avances y pendientes. Grupo de Información de Reproducción Elegida, AC. <https://unadecadajusticiareproductiva.gire.org.mx/4-conciliacion-entre-la-vida-laboral-y-personal/>

Henderson, m. (2022, mayo 3). As Women Return to Jobs, Remote Work Could Lock in Gains. The Pew Crahitable Trusts. <https://pew.org/3kwzH47>

Ibarra, H., Gillard, J., & Chamorro-Premuzic, T. (2020, julio 16). Why WFH Isn't Necessarily Good for Women. Harvard Business Review. <https://hbr.org/2020/07/why-wfh-isnt-necessarily-good-for-women>

IFT. (2016, junio 3). El IFT obtiene la certificación en la Norma Mexicana NMX-R-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación (Comunicado 57/2016). Instituto Federal de Telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-obtiene-la-certificacion-en-la-norma-mexicana-nmx-r-scfi-2015-en-igualdad-laboral-y-no>

ILO (Ed.). (2016). Women at Work: Trends 2016. International Labour Office.

INEGI. (2020). Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) (N.o 2019). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2019/>

INEGI. (2021). Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID-19 en las Empresas (ECOVID-IE). INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/ecovidie/>

INEGI. (2022). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (I Trimestre de 2022). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>



Infonavit. (2020, septiembre 28). Obtuvimos la Certificación Internacional en igualdad de género EDGE (Economic Dividends for Gender Equality), nivel «Assess», que refrenda nuestro compromiso por disminuir la brecha de género. <https://t.co/vEJVUEi7cV> [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/Infonavit/status/1310587827189682176>

Ministerio de Educación. (s. f.). Protocolo para las personas funcionarias de la educación sobre la implementación de medidas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Gobierno de Chile. Recuperado 6 de septiembre de 2022, de https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/14924/Protocolo%20Vida%20laboral_personal_familiar.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (s. f.). Guía de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la Administración General del Estado (NIPO: 169-17-058-3). Gobierno de España. Recuperado 6 de septiembre de 2022, de https://www.icmm.csic.es/img/guia_conciliacion.pdf

OEA. (2011). Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente. Comisión Interamericana de Mujeres/Organización de los Estados Americanos. [http://www.oas.org/es/cim/docs/avancegenerotrabajodecente-sp\[final-web\].pdf](http://www.oas.org/es/cim/docs/avancegenerotrabajodecente-sp[final-web].pdf)

OECD. (2021). The Future of (Remote?) Work in the Public Service (p. 11). Organization for Economic Cooperation and Development.

Ogrysko, N. (2021, abril 19). Remote work arrangements spark new questions about old federal workforce policies. Federal News Network. https://federalnewsnetwork.com/workforce/2021/07/remote-work-arrangements-spark-new-questions-about-old-federal-workforce-policies/?utm_content=174006174&utm_medium=social&utm_source=twitter&hss_channel=tw-397369015

OIT. (2021). Conciliación familiar, personal y laboral durante el COVID-19. Organización Internacional del Trabajo.



https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_764687.pdf

Peetz, D., Baird, M., Naisini, M., Cooper, R., Charlesworth, S., Campbell, S., & Ressa, S. (2022). Universities show that remote work could be damaging for women. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/working-home-universities-women-gender-gap-equality/>

Sánchez, J., & Correal, B. (2022, agosto 9). NOM de Teletrabajo: Sí al trabajo remoto, no al nomadismo digital. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/NOM-de-Teletrabajo-Si-al-trabajo-remoto-no-al-nomadismo-digital-20220808-0122.html>

SHCP. (2021). Programa para la Igualdad y No Discriminación en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 2021-2024. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/619585/Programa_Igualdad_No_Discriminacion_SHCP_2021-2024_firmado_por_la_OM_compressed_3_.pdf

Shopp, B. (2021, mayo 25). Building a Network Architecture That Supports the Next Phase of Remote Work. Government Technology Insider. <https://governmenttechnologyinsider.com/building-a-network-architecture-that-supports-the-next-phase-of-remote-work/>

Wyld, D. C. (2022). The Age of Remote Work: How COVID-19 Transformed Organizations in Real Time (p. 45). IBM Center for The Business of Government.

Yoon, E. (2020, mayo 26). 3 Behavioral Trends That Will Reshape Our Post-Covid World. Harvard Business Review. <https://hbr.org/2020/05/3-behavioral-trends-that-will-reshape-our-post-covid-world>



Glosario

- **Administración Pública Federal:** Conjunto de dependencias y entidades que auxilian y dependen del Poder Ejecutivo Federal en la realización de la función administrativa. Por ejemplo, la Secretaría de Economía, PEMEX, Inmujeres, etc.
- **Conciliación laboral:** la posibilidad de armonizar el trabajo junto con la familia y vida personal, en contextos en los que que llegan a estos ámbitos llegan a estar contrapuestos dadas las condiciones desigualdad, explotación y falta de garantía de derechos (GIRE, 2017).
- **Corresponsabilidad:** reparto equilibrado del trabajo no remunerado de los hogares no sólo al interior de estos, sino también entre otros agentes como el Estado, el mercado y la comunidad.
- **Flexibilización laboral:** modelo de trabajo que busca el equilibrio entre la vida laboral y personal del trabajador o trabajadora mediante medidas como trabajar algunos días en la oficina y otros en casa, horarios de entrada y salida a elección de la persona trabajadora, turnos adaptados a la situación personal o a preferencias de la persona trabajadora, etc.
- **Igualdad de género:** perspectiva bajo la cual mujeres, hombres, niñas y niños gozan por igual de los mismos derechos, recursos, oportunidades y protecciones (UNICEF, s.f.).
- **Norma Oficial Mexicana (NOM):** “regulaciones técnicas de observancia obligatoria expedidas por las dependencias competentes, que tienen como finalidad establecer las características que deben reunir los procesos o servicios cuando estos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana” (Secretaría de Salud, 2015).
- **Trabajo no remunerado de los hogares:** actividades indispensables para el sostenimiento de los hogares que realizan principalmente las mujeres sin recibir una remuneración por ello, como lavar la ropa, cocinar los alimentos o cuidar de personas dependientes.



consultores en gestión pública y social, sc

ENTREGABLE 3

1. VERSIÓN FINAL DEL DOCUMENTO TEMÁTICO #5: A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DEL SEGUIMIENTO DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL ANEXO EROGACIONES PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES, DESARROLLAR ALTERNATIVAS PARA PROFUNDIZAR LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN; ASÍ COMO DESARROLLO DE PROPUESTAS DE TRABAJO CON LOS ÓRGANOS DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Contenido

Introducción.....	3
La transversalización como herramienta para la igualdad	5
El ciclo de políticas como marco para analizar la transversalización de la PG ...	8
Los instrumentos de gestión para la incorporación de la PG en México	16
Conclusiones.....	29
Referencias documentales	32
Glosario.....	38



Avances y retos del Estado mexicano en la transversalización de la perspectiva de género: un enfoque de políticas

Cynthia L. Michel
Pablo de los Cobos
Guillermo M. Cejudo
Diana L. Ramírez

Introducción

Toda política pública tiene efectos en las condiciones de vida de la población a la que están dirigidas. Debido a que estos efectos varían según el género de la población, en no pocas ocasiones terminan generando consecuencias diferenciadas en las mujeres. Algunas veces esto ocurre debido a que el diseño de las políticas reproduce sesgos de género; otras, porque el diseño parte de diagnósticos que ignoran las diferencias estructurales entre mujeres y hombres y, con ello, amplía dichas desigualdades. En México y en todo el mundo, las políticas públicas diseñadas e implementadas durante buena parte del siglo XX y hasta ahora parten de una perspectiva patriarcal de la sociedad, que subordina el bienestar de la mujer al del hombre. Por ejemplo, en el sistema de protección social mexicano, el acceso a un ingreso económico y a los derechos sociales para las mujeres estaban mediados por la relación con su pareja (hombre, con empleo remunerado y seguridad social). La protección social que les era otorgada a las mujeres, en tanto “esposas”, venía a cambio de desempeñar el trabajo de limpieza y de cuidados en el hogar (Lopreite, 2017). Así, el diseño de las políticas públicas en todos los sectores durante décadas respondió a la noción de ciertos roles de género con respecto al papel que se esperaba que desempeñaran las mujeres,



principalmente dentro del hogar, y los hombres fuera de él. Con ello, las propias intervenciones del Estado reforzaban y profundizaban las desigualdades.

Con el objetivo de atender de forma diferenciada a la población para garantizar la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos, el Estado mexicano ha avanzado en la consolidación de una política nacional en materia de igualdad de género. Esta ha servido como base para la generación de diversos instrumentos de política que, en conjunto, buscan contribuir a la transversalización de la perspectiva de género (PG) en el quehacer gubernamental. A pesar de los avances (y de decisiones legislativas y sentencias judiciales que han forzado el rediseño de algunas leyes y programas), persisten las brechas de desigualdad de género originadas desde las decisiones de quienes están a cargo del diseño e implementación de los programas. En este documento argumentamos que el progreso limitado se explica por dos problemas. En primer lugar, por la desvinculación de los actuales instrumentos para incorporar la PG del proceso por el que las políticas públicas se formulan, deciden, implementan y evalúan. Y, en segundo, por el tratamiento homogéneo que se da al conjunto de programas presupuestarios, como si todos, contribuyeran de manera equivalente a la igualdad de género, lo que impide priorizar esfuerzos y hacer intervenciones diferenciadas. Esto frena la capacidad de transversalizar efectivamente la PG en los procesos de toma de decisiones.

Para construir nuestro argumento y con el objeto de analizar desde una mirada integral los avances logrados en la transversalización de la PG en el quehacer público gubernamental, utilizamos el marco de análisis del ciclo de políticas. Este distingue las diversas etapas que comprende el proceso de toma de decisiones en la hechura de políticas públicas: identificación y definición de problemas públicos; formulación, propuesta y elección de soluciones; implementación y evaluación. Este marco permite analizar la importancia relativa de los instrumentos de gestión respecto de la etapa en la que se emplean. De igual manera, al concebir la hechura de políticas como un proceso, este marco analítico permite también una mirada integral del mismo y, con ello, el análisis de los instrumentos de gestión en su conjunto.



A partir de este análisis, presentamos algunas propuestas para profundizar la incorporación de la PG en la administración pública federal (APF). Desarrollamos una herramienta analítica (la Matriz para la transversalización diferenciada de la PG) que busca ser insumo para recalibrar los actuales instrumentos de gestión en los procesos de formulación, presupuestación y evaluación. En última instancia, el objetivo es que la incorporación de la PG pueda verse reflejada en modificaciones marginales en el diseño, presupuesto y evaluación de los programas existentes, a fin de que cubran necesidades hasta ahora insuficientemente atendidas por la ausencia de una mirada interseccional. Las implicaciones de política de la herramienta analítica aquí propuesta pueden contribuir a los procesos de planeación y presupuestación de futuras administraciones.

El documento está dividido en 7 secciones. Después de esta introducción, describimos las razones de la necesidad de transversalizar la PG en las acciones y decisiones de los gobiernos. En los dos apartados siguientes, introducimos el marco del ciclo de políticas públicas y explicamos su utilidad para el análisis de la transversalización de la PG. Posteriormente, detallamos los instrumentos de gestión que existen en la APF para la incorporación de la PG en México para cada etapa del ciclo de políticas públicas, identificando sus posibilidades y limitaciones. A partir de estas últimas, proponemos en la siguiente sección una alternativa para adecuar los instrumentos existentes y, con ello, transversalizar de forma diferenciada la PG. Finalmente, sintetizamos los principales argumentos y presentamos sus retos organizacionales.

La transversalización como herramienta para la igualdad

Latinoamérica es una de las regiones más desiguales del mundo y, dentro de la región latinoamericana, México es el noveno país más desigual (The World Bank, 2022). Una de las desigualdades más serias y persistentes es entre hombres y



mujeres. En 2020, en nuestro país solo 35.8% de las personas ocupadas de 16 años o más tenían acceso directo a la seguridad social, pero dentro de esta población, solo el 39.4% es mujer (Coneval, 2021). De hecho, México tiene una de las tasas de inserción laboral femenina más bajas tanto en países de la OCDE como de América Latina; además, entre las mujeres que forman parte de la fuerza laboral, solo el 34.1% tiene un acceso directo a la seguridad social por su trabajo (Banco Mundial, 2020; Coneval, 2021).

Desde las últimas décadas del siglo XX, se ha hecho evidente que los cambios socioeconómicos y demográficos en todo el mundo hicieron que el modelo tradicional hombre-sostén de familia/mujer-ama de casa perdiera vigencia. La creciente participación femenina en el mercado laboral dejó un vacío en la provisión de los cuidados de sus hijos, hijas, y padres o madres con dependencia. Asimismo, el incremento en el número de divorcios y la consolidación de familias monoparentales —11.2% de los hogares del país (Torres, 2022)— hicieron evidente que las políticas de protección excluían a las jefas de familia de la posibilidad de ejercer ciertos derechos. En el mismo sentido, políticas como las licencias de maternidad (pero no licencias de paternidad) o guarderías destinadas para madres de familia reproducen estereotipos de género al reforzar la noción de que los cuidados son responsabilidad de las mujeres (Feeney & Stritch, 2017).

Esta imposibilidad de ejercer derechos no es exclusiva de la protección social: por ejemplo, en contextos rurales, los menores porcentajes de titularidad de tierra por parte de mujeres limita su participación en órganos de representación o la posibilidad de acceder a financiamientos, lo cual impide el acceso a recursos para el beneficio del desarrollo familiar y social (Espinoza, 2021). Incluso, aunque la situación de pobreza entre mujeres y hombres es similar a nivel nacional, los municipios con mayores porcentajes de mujeres en esta situación tienden a estar en el sur, tener incidencia de pobreza superior al 80% y ser indígenas, en comparación con los municipios con mayores porcentajes de hombres en situación de pobreza que tienden a estar en el norte y a ser municipios con incidencias inferiores al 40% (Coneval, 2022).



La forma de construir políticas públicas puede generar diferencias no solo en el acceso y ejercicio de los derechos sociales y económicos entre mujeres y hombres, sino también entre estratos económicos. Por la incapacidad del mercado laboral para absorber, con empleos dignos, a la población económicamente activa, el modelo de protección social en México continúa excluyendo a la mitad de la población, y las políticas laborales todavía reproducen la pobreza y aumentan la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, pero también entre mujeres. Por ejemplo, en México, “la falta de empleo remunerado es 1.3 veces mayor entre las indígenas que entre las no indígenas, 1.5 veces más frecuente en las zonas rurales respecto a las grandes ciudades, 2.0 veces entre las mujeres más pobres que entre las más ricas, y 2.2 veces entre las mujeres más ricas de las grandes ciudades que entre las indígenas más pobres que viven en localidades rurales” (Echarri, 2020, p. 37).

Por ello, ante estos cambios socioeconómicos y demográficos y la acumulación de desigualdades, las respuestas desde el Estado (políticas, programas, acciones y estrategias) para garantizar el bienestar de la población deben partir de una mirada interseccional. Las desigualdades por razón de género son solo la primera capa, quizá la más visible, de un conjunto adicional de desigualdades que experimentan las mujeres. La intersección del género con otras formas de discriminación vinculadas la edad, pertenencia étnica, lugar de residencia, situación económica, orientación sexual, estatus migratorio, entre otras, se combinan; y al hacerlo, obstaculizan de manera diferenciada la posibilidad de las mujeres para ejercer sus derechos (Echarri, 2020).

En esa lógica, transversalizar la PG busca evitar que desde el propio Estado (a través de sus políticas), se reproduzcan sesgos de género o se parta de diagnósticos que ignoren las diferencias estructurales existentes entre mujeres y hombres y, con ello, se amplíen dichas desigualdades. En efecto, transversalizar la PG consiste en “valorar e incorporar las necesidades y experiencias de mujeres y hombres para que puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad” (ECOSOC, 1997).



Desde 1995, cuando 189 países adoptaron de forma unánime la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, la agenda mundial de igualdad de género detonó la puesta en marcha de acciones específicas en esa dirección, en todos los países. Desde entonces se hizo evidente la dificultad práctica de la tarea. La experiencia acumulada en el diseño, presupuestación e implementación de políticas públicas que buscan incorporar una mirada de género ha dejado claro que transversalizar la PG es más complejo que simplemente añadir un "componente femenino" a uno o varios programas; va mucho más allá de incluir un "componente de igualdad entre los géneros" a una actividad existente, y no basta con aumentar la participación de las mujeres en un programa (ECOSOC, 1997).

Transversalizar la PG supone “analizar las implicaciones que tiene para mujeres y hombres cualquier acción que se planee o se encuentre en ejecución (ya sea legislación, políticas o programas), en todas las áreas” (ECOSOC, 1997) y a lo largo de todo el ciclo de políticas: formulación de políticas y toma de decisiones, implementación y evaluación (BID, 2017). En efecto, transversalizar la PG requiere instrumentos de gestión que faciliten que los diagnósticos, la identificación de alternativas, las decisiones sobre políticas públicas, la implementación y la evaluación de las políticas incorporen las necesidades y experiencias de las mujeres. Por ello, es necesario entender la forma de incorporar la perspectiva de género no solo en el ciclo presupuestario, sino en cada momento del ciclo de las políticas públicas.

El ciclo de políticas como marco para analizar la transversalización de la PG

Quienes estudian políticas públicas utilizan la noción de un ciclo de políticas para simplificar el análisis de la toma de decisiones a partir de la desagregación del proceso de política pública en etapas diferenciables (Lasswell, 1956; Schito, 2022).



Aunque en la práctica el proceso de toma de decisiones está ligado al proceso presupuestario, el cual también contiene sus propias etapas, analizar las decisiones desde el marco de políticas públicas (y no solo desde el ciclo presupuestal) permite observar las decisiones desde la concepción de solución de problemas (Aguilar, 2010), y no tanto de programas o asignaciones a dependencias en particular. En efecto, aunque el ciclo presupuestario responde a una lógica administrativa de planeación-programación-presupuestación-ejercicio y control (Puente, 2018), la forma en que el gobierno identifica problemas, plantea soluciones y las implementa va más allá del ciclo anual del presupuesto (Aguilar, 2010). Así, para que las políticas públicas efectivamente tengan perspectiva de género, ésta debe ser incorporada en cada momento de la política.

El modelo estándar identifica cinco principales fases del ciclo de políticas públicas (Nakamura, 1987): i) la configuración de la agenda, en la que se identifica un problema público a resolver; ii) la formulación, en la que se analiza el problema y se proponen soluciones; iii) la toma de decisiones, en la que se elige alguna de las opciones propuestas; iv) la implementación, en la que se pone en marcha la política pública; y v) la evaluación, en la que se estudian los efectos de la intervención. En la realidad, las políticas públicas siguen diversas trayectorias, pero siempre se tratará de identificar un problema, idear una solución, adoptar una política, desplegar los procesos administrativos para implementarla y valorar su efectividad. En cada momento, incorporar la perspectiva de género significará algo distinto.

La transversalización de la PG parte de la identificación, comprensión y explicación de cómo las situaciones y decisiones tienen efectos diferentes en mujeres y hombres (Gutiérrez & Cal, 2021). Por ello, la incorporación de la transversalización de la PG al ciclo de políticas públicas comienza en la etapa de agenda, que consiste en el reconocimiento desde el Estado de que cierta situación no solo es un problema, sino que es uno que le corresponde atender. La etapa de la agenda es fundamental porque la forma en la que se plantea el problema es lo que determina el tipo de soluciones que se diseñarán en las



siguientes etapas del ciclo de políticas para atenderlo. A partir del reconocimiento de la desigualdad de género y las brechas existentes para lograr una adecuada garantía de derechos a las mujeres, es que el tema de la transversalización comienza a ser discutido para, posteriormente, formular, decidir, implementar y evaluar intervenciones gubernamentales. No obstante, esta etapa del proceso no cuenta con un instrumento de gestión para transversalizar la PG, pues su naturaleza es más bien de deliberación: ahí los valores, visiones e ideas de diferentes grupos confluyen y se discuten. La decisión de qué problemas priorizar, así como la decisión de elegir los temas que no llegan a formar parte de la agenda pública, está influida por la representación política. Por eso importa la existencia de movimientos feministas, tanto al interior del gobierno como fuera de éste, que visibilicen el problema y lo coloquen en la agenda (Krizsán & Zentai, 2006), de mujeres en puestos de decisión en los poderes públicos, en los partidos y en los medios para incidir en los problemas identificados y las soluciones propuestas, y de funcionarias en puestos de decisión en las administraciones públicas que les den contenido técnico.

Para efectos de este análisis, la existencia de instrumentos de gestión comienzan a ser relevantes en la etapa de la formulación de la política, cuando el tema (la desigualdad de género) ya forma parte de la agenda pública y de gobierno. El marco analítico del ciclo de políticas ve en la etapa de la formulación la oportunidad para entender aquello que se pretende solucionar y, por tanto, es el espacio propicio para caracterizar mejor el problema a atender (considerando diferencias de género), logrando intervenciones más eficaces (Bergallo et al., 2022). Desde la PG, es reconocido que la formulación no es neutral, sino que conlleva —si no hay medidas para aminorarlos— sesgos de género. Por ello, quienes impulsan esta perspectiva proponen partir de una visión en la que la justicia social hacia las mujeres es un imperativo a partir del cual diseñar las acciones que posteriormente tendrán que ser puestas en marcha (Bergallo et al., 2022).

Caracterizar un problema público es solo la primera parte en el proceso de políticas. De ahí se sigue la toma de decisiones. En esta etapa se decide de entre



las alternativas de solución disponibles, los atributos de la intervención elegida, las agencias responsables de implementarla, así como los recursos para hacerlo (tanto humanos como materiales y presupuestales). Este último punto es crucial pues, además de hacer factible la implementación de cualquier política, la asignación de presupuesto evidencia las prioridades gubernamentales. Es en este momento en el que las distintas agencias compiten por recursos para implementar las políticas que justifican su actuar. Por eso, el análisis de la PG en esta etapa tiene una doble dimensión: la de quienes deciden sobre la asignación de los recursos, y la de los recursos asignados (Krizsán & Zentai, 2006; OECD, 2018). En efecto, al estar las mujeres subrepresentadas en muchos espacios de toma de decisión, la reproducción de sesgos de género afecta la priorización de acciones de política pública. Esto no solo afecta el diseño de la solución sino la asignación de presupuesto a las acciones que priorizan ciertos objetivos sobre otros (OECD, 2018).

Tras las decisiones de diseño y presupuesto sigue la implementación de la política. En esta etapa es cuando los planes se enfrentan con la realidad y, por tanto, suele caracterizarse por ser distinta a lo que se previó en el diseño original de la política, bien por las propias limitaciones de las políticas públicas, por el surgimiento de imprevistos, o por las distintas (y a veces contradictorias) interpretaciones que las personas implementadoras hacen de la política y de su papel en ella. Por ello, la incorporación de la PG en esta etapa implica la capacitación y concientización de las personas involucradas: más que en ninguna otra, en esta etapa el margen de discrecionalidad que tienen quienes la implementan es mayor y sus decisiones están influenciadas por su interpretación de los objetivos y reglas de las políticas, pero también por sus valores y visión del mundo (Michel et al., 2022). Las capacidades diferenciadas de las agencias públicas para implementar políticas pueden descarrilar las intenciones de cualquier política, por bien diseñada que esté. Los sesgos —deliberados o no— que las personas funcionarias públicas impriman al proceso de implementación pueden servir tanto para consolidar los propósitos de la transversalización como para desplazarlos.



Finalmente, en la fase de monitoreo y evaluación se genera la información para retroalimentar el proceso de (re)formulación de la política, pues hay un mejor entendimiento de cómo es que opera y de las áreas que hay que ajustar para que logre sus objetivos (OECD, 2018). En particular, la etapa del monitoreo consiste en recolectar información de forma continua sobre la operación cotidiana del programa. A partir de indicadores desagregados por sexo es posible conocer la experiencia diferenciada de mujeres y hombres en su interacción con el programa. Incorporar la PG en el monitoreo resulta fundamental para posteriormente poder evaluar el programa: sin información desagregada y pertinente al género es imposible realizar afirmaciones sobre su operación o efectividad.

La etapa de la evaluación de la política pública permite considerar si es que el diseño de una intervención tiene una PG o el impacto en alguna dimensión de interés (ONU Mujeres, 2015). Asimismo, la evaluación permite responder en qué medida se ha logrado efectivamente el objetivo de transversalizar esta perspectiva en una intervención concreta (De Quintana, 2021), y argumentar sobre su eficiencia para lograr un resultado o su sostenibilidad en el tiempo (ONU Mujeres, 2015). Además, es un momento en el que resulta relevante incorporar nuevos elementos del análisis de género que previamente no habían sido incorporados. Un ejemplo de ello es la incorporación de personas y sus perspectivas, particularmente mujeres, para la evaluación: es un momento idóneo para captar la forma en la que una política pública ha influido en la vida de las propias personas, para poder entender los impactos diferenciados a mujeres y hombres con una visión que incluso contemple aquellos efectos no deseados o no contemplados en un inicio (De Quintana, 2021).

La Tabla 1 sintetiza la información expuesta en esta sección sobre la utilidad del marco de ciclo de políticas para transversalizar la PG. Al respecto, para cada una de las fases, esta tabla detalla las preguntas relevantes a responder con la intención de adoptar una PG, así como las oportunidades que la adopción trae consigo. Las últimas dos columnas exponen los prerequisites (tanto específicos para cada una de las etapas, como los que son transversales a todas ellas).



Tabla 1. Implicaciones de la transversalización de la perspectiva de género a lo largo del ciclo de las políticas públicas

	Preguntas relevantes en esta etapa para transversalizar la PG	Oportunidades	Prerrequisitos (específicos)	Prerrequisitos (transversales)
Agenda	<p>¿Cómo visibilizar e identificar el problema público de la desigualdad de género en la discusión pública?</p> <p>¿Cómo generar un consenso sobre la necesidad de que haya políticas públicas que atiendan esta problemática?</p>	<p>El reconocimiento de la desigualdad de género como un problema da lugar a transversalizar la perspectiva de género en diferentes etapas del ciclo de políticas</p>	<p>Permeabilidad del espacio público a la agenda de género</p>	
Formulación de políticas	<p>¿Cómo caracterizar los problemas públicos desde la PG? ¿Cómo promover valorativamente la igualdad?</p>	<p>Precisión en la definición del problema.</p> <p>Mayor eficacia debido a una atención diferenciada entre mujeres y hombres</p>	<p>Existencia de información desagregada para análisis interseccional a profundidad</p>	<p>Movimiento feminista fuerte en el gobierno y sociedad</p> <p>Capacitación y sensibilización de personas servidoras públicas en las diferentes fases de la política pública</p>
Toma de decisiones	<p>¿Cómo identificar y seleccionar las alternativas de política? ¿Cómo asignar/priorizar recursos con PG?</p>	<p>Decisiones que no perpetúan desigualdades de género.</p> <p>Acciones acompañadas de recursos humanos y financieros.</p> <p>Transparencia en el uso y asignación de los recursos fiscales.</p> <p>Argumentación sobre la forma en la que una intervención atiende un problema y, por tanto, la razón por la que es justificable asignar dinero.</p>	<p>Representación de mujeres en espacios de toma de decisión en el legislativo y en el ejecutivo</p> <p>Coordinación entre áreas ejecutoras y presupuestarias</p>	<p>Creación de unidades encargadas de transversalizar la PG en las organizaciones</p> <p>Normas, guías y estándares para orientar a tomadores de decisión</p>
Implementación	<p>¿En qué medida la implementación diferenciada del diseño de la política pública permite corregir aspectos no considerados en el análisis de género del diseño?</p>	<p>La política pública puede calibrar sus atributos a partir de la interpretación o decisión sobre aspectos no contemplados en el diseño.</p>	<p>Aunque es un prerrequisito transversal, en esta etapa adquiere vital importancia la capacitación y sensibilización de personas servidoras públicas</p>	



<p style="text-align: center;">Monitoreo y evaluación de la política</p>	<p>¿Cómo generar evidencia en tiempo real que sea pertinente para cada programa? ¿Cómo gestionar la información producida? ¿Cómo analizar los efectos de la incorporación de la PG en los programas y acciones de política, de forma pertinente y relevante?</p>	<p>Mejores mecanismos de monitoreo (diferenciados).</p> <p>Evidencia específica para realizar cambios marginales en el diseño de cada programa.</p> <p>Disminución de la carga administrativa para las instancias de evaluación de los programas.</p> <p>Generación de evidencia útil para el rediseño del programa y para su costeo y presupuestación.</p>	<p>Capacidad operativa para el procesamiento de información.</p> <p>Capacidades para la evaluación.</p> <p>Desconexión en el proceso de toma de decisiones de política.</p> <p>Incorporación de la perspectiva de personas afectadas directamente por la política y consideración de efectos no contemplados.</p>
---	--	---	---

Fuente: elaboración propia

El enfoque de ciclo del ciclo de políticas permite distinguir las distintas implicaciones que tiene incorporar la PG en el quehacer gubernamental. A partir de este marco analítico, analizamos cómo el gobierno federal mexicano ha progresado en la construcción de los instrumentos necesarios para la incorporación de la PG en la hechura de políticas, al tiempo que identificamos los pendientes a resolver, mismos que se presentan en la siguiente sección. Debido a que la unidad de análisis son los instrumentos de gestión de las dependencias de la APF para incorporar la PG, de las cinco etapas que conforman el ciclo de políticas públicas, nos concentramos en tres de ellas: formulación, toma de decisiones, y monitoreo/evaluación. Respecto a la agenda, como explicamos en el Cuadro 1, la incidencia no ocurre a partir de instrumentos de gestión, sino de asegurar que en el debate público y en la toma de decisiones la voz de las mujeres tiene un espacio central. Por su parte, aunque es una categoría analítica distinta, la etapa de implementación tiene manifestaciones empíricas en términos de los instrumentos de gestión que se traslapan con la etapa de toma de decisiones y la del monitoreo, mismas que ocurren a lo largo del proceso de implementación de la política.

Cuadro 1. Agenda: incidir en el debate público



Se ha demostrado hay factores políticos que facilitan la transversalización de la PG, como la existencia de un movimiento feminista tanto en el gobierno como en la sociedad, o la propia tradición de de la toma de decisiones a partir del proceso de hechura de políticas públicas en un país (Krizsán & Zentai, 2006) o la mayor presencia de mujeres en posiciones de tomas decisión, ya sea en el legislativo a la cabeza de organización del ejecutivo (Li-Ju, 2010; Park & Liang, 2019). La introducción de cuotas de género tiene el efecto doble de aumentar rápidamente el número de mujeres en cargos públicos y de mandar señales claras de que el género importa. Por ejemplo, “las cuotas están vinculadas a un aumento en la atención dedicada a las políticas que promueven el empleo materno (cuidado de los hijos, licencias que promueven la igualdad) y una reducción en la atención a las políticas que no lo hacen (transferencias monetarias que alientan a las mujeres a quedarse en casa) (Weeks, 2022). Aunque en los últimos años ha habido un aumento importante de participación de mujeres en espacios de toma de decisión (como los Congresos o secretarías de los poderes ejecutivos), aún sigue habiendo subrepresentación en puestos clave de la estructura gubernamental, tales como jefaturas de departamento o direcciones generales (Avendaño et al., 2021).

Más allá del impulso político, para lograr la transversalización de la PG en las etapas del ciclo de políticas públicas es necesario contar con capacidades específicas en las oficinas públicas para facilitar la capacitación y la concientización de las agencias encargadas de la etapa en concreto (Bergallo et al., 2022). De hecho, la combinación entre *expertise* en análisis de género con habilidades de gestión en los equipos que conforman las organizaciones es uno de los factores que explica la adopción de la transversalización de la PG (Martínez, 2019). Si bien es un prerrequisito transversal para el ciclo de políticas, adquiere mayor importancia para la fase de implementación ante la presencia de cierta discrecionalidad en quienes implementan con base en su interpretación de las acciones por realizar. En concreto, la creación de unidades encargadas de



transversalizar la PG es uno de los factores que en mayor medida explican su adopción, al ser las encargadas de asesorar a los equipos de trabajo para crear un significado compartido de las implicaciones del actuar gubernamental, mientras generan compromisos y les dan seguimiento (Martínez, 2019). En relación con este tema, en la APF de México, 19.2% de las organizaciones reportaron contar con una unidad de género, mientras que el 60.8% contaban con un enlace institucional con INMUJERES; 20% reportó no contar con alguna de las anteriores opciones (Martínez, 2019).

Fuente: elaboración propia.

Los instrumentos de gestión para la incorporación de la PG en México

A partir del marco analítico del ciclo de políticas, en esta sección analizamos para las etapas de formulación, toma de decisiones, y monitoreo y evaluación los instrumentos de gestión que se han creado en la APF con el propósito de incorporar la PG. Analizamos qué objetivos cumplen, pero también identificamos sus límites, y esbozamos de forma muy general una ruta para superarlos.

A. Formulación

En la etapa de formulación, se busca caracterizar los problemas públicos que cada programa atiende con un análisis que incorpore la PG. Uno de los instrumentos con los que el Estado mexicano prevé contribuir a la incorporación de la PG en esta etapa son los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales (Diario Oficial de la Federación, 2016). Emitidos en 2016, estos lineamientos definen criterios para asegurar la caracterización del problema atendido por el programa desde una PG, solicitando para ello diagnósticos que identifiquen tendencias, brechas y necesidades de atención entre mujeres y hombres.



Los lineamientos también incluyen criterios de diseño y gestión del programa desde una PG. En términos de diseño, en los lineamientos se establece que INMUJERES podrá brindar asesoría a los programas en caso de buscar incluir acciones afirmativas. En términos de gestión, los lineamientos solicitan el uso del lenguaje incluyente, así como modificar los formatos de los registros administrativos para capturar información desagregada por sexo. Solicitan asimismo distinguir los impactos socioeconómicos de la intervención en las poblaciones y detectar que no se reproduzcan desigualdades a partir de los criterios de acceso y selección.

Si bien los lineamientos favorecen que las reglas de operación sean producto de un análisis con PG del diseño y gestión del programa, dicho análisis no es parte del proceso de programación ni planeación. Al dirigirse a las reglas de operación, su alcance está limitado a influir únicamente en la operación de los programas, una vez que ha sido decidido el problema que buscará resolver y el instrumento que se utilizará para ello. Sin embargo, operar un programa es distinto que (re)diseñarlo: un adecuado diagnóstico e incluso una correcta identificación y caracterización de las desigualdades de género en el acceso al programa (o en los efectos que produce) no se traduce en automático en facultar a quienes lo operan para rediseñarlo.

De ahí que, incluso en las modificaciones más de forma que de fondo, existan variaciones en el progreso que en este sentido han logrado los programas. Como señala Martínez (2019), en algunas ocasiones esto es producto de las diversas capacidades administrativas y, en otras, de las propias características de los programas. Los lineamientos, sin embargo, son ajenos a estas diferencias pues estipula que todos los programas con ROP deben observar ciertos requisitos. Esto significa que existen programas llamados a operar con una PG, pero no necesariamente con facultades o capacidades para incidir en su diseño. En consecuencia, los programas modifican el lenguaje en sus documentos operativos o desagregan por sexo la información que recaban; todos ellos, cambios desconectados del proceso de rediseño de los programas en donde efectivamente se puede incorporar la PG.



Es cierto que ninguna regla de operación puede compensar la ausencia de un proceso de planeación y programación con PG. No obstante, los estudios en esta materia muestran que la incorporación de la PG en la gestión operativa implica tanto la alteración de rutinas burocráticas como la incorporación de nuevos valores organizacionales (Geller-Schwartz, 1995; Outhshoorn, 1995). En efecto, para incorporar esta perspectiva las personas dentro de las dependencias públicas tienen que hacer análisis adicionales, redactar nuevos informes, invertir más tiempo en sus tareas cotidianas y, sobre todo, adoptar valores que no necesariamente han surgido orgánicamente en sus agencias o dependencias (Rao & Kelleher, 2005). Por ello, en la literatura sobre PG se argumenta que, como frente a cualquier estrategia transversal en la administración pública, la transversalización de la PG enfrentará resistencias burocráticas, mismas que son una expresión de la cultura de las organizaciones (Lombardo & Mergaert, 2013; Zarembeg & Subiñas, 2014). En la medida en la que las estrategias para transitar a una etapa de formulación con PG sean más compatibles y pertinentes con el quehacer cotidiano de quienes operan los programas, más fácil será su incorporación (Hafner-Burton & Pollack, 2008; Verloo & Lombardo, 2006).

Lo anterior significa que lejos de buscar la aplicación estandarizada de la normativa que ignore las diferencias en la naturaleza de los programas, habrá que generar criterios de operación y evaluación a la medida de las características de estos programas y las capacidades de las oficinas públicas a cargo de su diseño e implementación. Esto permitirá generar información pertinente para que las decisiones que resulten de los procesos de planeación y programación tengan un mayor influencia en mejorar atributos de diseño de las intervenciones. Asimismo, aunque es deseable que en la formulación con PG se pueda recibir asesoría de INMUJERES, sería deseable afianzar este tipo de retroalimentación (ya sea por INMUJERES o de forma abierta por la población). La idea sería abrir en mayor medida una ventana deliberativa en la que se pueda influir desde algún otro frente a lo realizado por algún programa. Esto puede llevar a que sea necesario un visto bueno o al menos que se tenga que responder a comentarios



puntuales que elaboran personas con conocimiento sobre PG, lo cual mejoraría la calidad de la adopción de esta perspectiva en la formulación.

B. Toma de decisiones

La etapa de toma de decisiones está directamente vinculada con la capacidad de adopción e implementación de la PG de cada dependencia. Uno de los principales factores asociados a la capacidad de implementación es el de la asignación de los recursos (humanos y financieros) necesarios para que las organizaciones prioricen el mandato, particularmente aquellas ajenas a la agenda de igualdad de género (Hafner-Burton & Pollack, 2008). El mandato de adoptar la PG compete con otros objetivos considerados más importantes por cada organización (True, 2003, p. 371).

Como parte de la adopción del presupuesto basado en resultados (PBR), en México se incorporó al PEF en 2008 el hoy en día llamado Anexo 13 - Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (Fundar, 2022). Entre otras cosas, el PBR busca vincular un presupuesto a la atención (por medio de programas y políticas) de ciertos problemas públicos. El objetivo era definir desde el presupuesto grupos poblacionales (como personas indígenas) o problemas específicos (como la desigualdad de género y el cambio climático) que serían prioritarios y cuya atención requiere el trabajo de diferentes dependencias y ramos (CEFP, 2019; Gobierno de México, 2022). A partir de esta definición, en el PEF se identifican los recursos asignados que atienden a estos grupos o problemáticas. Con el Anexo 13 en particular, el objetivo era poder identificar los recursos asignados para la erradicación de la violencia de género y la discriminación, y para promover la igualdad entre mujeres y hombres, así como las dependencias y programas a cargo de hacerlo (Fundar, 2022). En línea con lo anterior, la SHCP publica los “porcentajes y cuotas de los programas presupuestarios en la proporción que contribuyen a las previsiones de gasto que corresponden a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres” (SHCP, 2022). Pero hay un elemento adicional que se previó para blindar el Anexo



13 de los vaivenes políticos: para garantizar en el largo plazo que los objetivos de este anexo continúen siendo prioritarios, se estableció que los presupuestos de los programas para la igualdad entre mujeres y hombres deben ser irreductibles e intransferibles (véase la LFPRH, art. 58).

No obstante estos avances, en la práctica la decisión de incluir programas en el Anexo 13 está desvinculada de las acciones que realizan las dependencias para promover la igualdad de género. Pese a los esfuerzos encabezados por organismos internacionales (ONU Mujeres) en 2018 para definir criterios o metodologías para determinar qué programas formarán parte del Anexo, los presupuestos solo contienen los montos o porcentajes asignados por ramo, sin argumentar las razones por las que son considerados programas o acciones que atienden esta problemática (Campos & Balam, 2021). Además, es difícil verificar si la asignación de recursos efectivamente está cumpliendo con las acciones que debería realizar para cumplir con sus propósitos (ASF, 2017). En consecuencia, ni todos los programas que explícitamente realizan acciones para promover la igualdad de género están en el Anexo 13, ni es posible saber con qué acciones incorporan la PG los programas que sí forman parte de este anexo (Campos & Balam, 2021). Aún más, estar incorporado en el Anexo 13 no es garantía de que un programa que promueve la igualdad de género no será desmantelado (México Evalúa, 2022). Así, aunque es cierto la LFPRH establece que “no se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, sí pueden dejar de formar parte del Anexo y, entonces, reducirlos o incluso eliminarlos.

Si bien es cierto que etiquetar recursos tiene efectos positivos en la adopción de los mandatos transversales en las dependencias públicas (ver Martínez 2019), incluido el de la incorporación el de la PG, en el caso del Anexo 13 este potencial solo puede ser desarrollado si el presupuesto se utiliza como un instrumento para incentivar el cambio de rutinas y prácticas en todos los niveles de la administración pública (Herrera y Juárez, 2012). Una alternativa en esta dirección sería condicionar el financiamiento a aquellos programas que buscan realizar un diagnóstico con perspectiva de género, lo que permitirá desarrollar en las



dependencias el interés y la capacidad para volver a caracterizar el problema público que están atendiendo con sus programas presupuestarios, pero ahora desde una PG. Una vez con diagnósticos, estará en el mejor interés de las personas responsables de los programas presentar a la SHCP un plan de rediseño del programa (por ejemplo, ampliación de coberturas, montos de apoyos o tipos de servicios) para evitar reproducir mecanismos de desigualdad entre mujeres y hombres con la implementación de su programa, si ésta es la condición para que se les asignen recursos para ejecutar dicho plan. Pero más importante, estarán en condiciones (en términos de capacidad capacidad de gestión) de hacerlo. Otra opción es asegurar compromisos, por parte de la SHCP, de que una vez que un programa ha sido incluido en el Anexo 13 su presupuesto no puede ser modificado sin una valoración cuidadosa de sus efectos en la equidad de género y una explicación de cómo se compensarían sus cambios. Se trata, en suma, de eliminar los incentivos a simplemente añadir programas al Anexo 13, sin que eso necesariamente signifique que se incrementa la inversión pública para promover la igualdad entre hombres y mujeres.

En la etapa de toma de decisiones, potenciar un mayor grado de adopción del mandato de transversalización de la PG en las dependencias requiere dotarlas de los recursos para construir las capacidades institucionales y para operar programas que, por definición, tienen que ser rediseñados para compensar desigualdades de género preexistentes. Mientras existan recursos para este fin, e instituciones que los obtienen sin necesariamente contribuir a la igualdad de género, serán pocos los incentivos que tengan las dependencias para adoptar la PG en su gestión cotidiana.

C. Monitoreo y Evaluación

Mediante el monitoreo y la evaluación se genera evidencia (en tiempo real, así como en el corto, mediano y largo plazo) sobre la forma de operación y los efectos de una intervención. Para lograr que dicha evidencia considerara las experiencias y realidades diferenciadas entre mujeres y hombres, en 2019 fueron publicados



los Criterios generales para incorporar la PG en la evaluación de programas presupuestarios. Al igual que los lineamientos para incorporar la PG en las ROP, la intención de estos criterios es definir parámetros que permitan analizar el diseño y operación del programa desde una PG. Estos criterios dan herramientas para que responsables de programas o de las evaluaciones identifiquen si la intervención está basada en ciertos estereotipos y roles de género, y sientan las bases para el diseño de metodologías de evaluación y seguimiento que proporcionen indicadores de resultados de igualdad entre mujeres y hombres.

Desde 1997 el Estado mexicano cuenta con un sistema de indicadores sobre diferentes situaciones y ámbitos de la vida de mujeres y hombres (INEGI & INMUJERES, 2019). Este sistema cuenta con la desagregación de mucha de la información existente por sexo, así como con la realización de encuestas específicas sobre situaciones de interés, como la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT), la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) o el Atlas de Género (INEGI & INMUJERES, 2019). Los diferentes programas utilizan estos insumos como fuentes de información para conocer la realidad y efectos de sus intervenciones.

Adicionalmente, desde el INMUJERES existe un largo esfuerzo por desarrollar capacidades en materia de PG en las dependencias de la AP. De hecho, nueve de cada diez dependencias de la APF reportaron haber llevado a cabo procesos de capacitación en materia de PG en sus políticas y programas entre 2006 y 2016 (Martínez 2019, p. 99). En la medida en la que estos esfuerzos hayan sido más exitosos, menor será la dificultad que enfrentará cada organización para hacerle frente a sus responsabilidades en materia de PG en general, y en lo que respecta al monitoreo y evaluación en particular. En efecto, organizaciones más sensibles a la PG estarán más equipadas para identificar los aspectos que merecen el esfuerzo institucional de ser monitoreados y evaluados.

Los indicadores para el monitoreo y la evaluación de la gestión pública ofrecen una visión aproximada de ciertas características observables de la realidad. Sin embargo, cuando el mandato transversal no está incorporado en la cultura organizacional, producir esa información se torna en una onerosa



obligación para la estructura burocrática (Herrera y Juárez, 2012). Entre más útil sea la incorporación de la información que resulta del monitoreo y la evaluación en el rediseño y operación del programa, menor será la resistencia burocrática para generar indicadores y gestionar evaluaciones con PG.

Por ello importa que en los Criterios generales para incorporar la perspectiva de género en la evaluación de programas presupuestarios se distinga el grado de madurez y la naturaleza de cada programa. Tanto para el monitoreo como para la evaluación, la cantidad de información disponible, los procesos y los efectos observables dependen del tiempo que lleve el programa en operación. Asimismo, el tipo de población que se atiende, los servicios o bienes que se proporcionan, el alcance territorial, entre otras cosas, vuelve más relevantes para un programa ciertos criterios que otros.

Contar con criterios de evaluación homogéneos implica poner una carga administrativa desproporcionada sobre los programas y las dependencias públicas. Mientras que para los programas con mayores capacidades cumplir el mandato transversal depende de la relevancia y pertinencia percibida de hacerlo, para los de menores capacidades supone una tarea imposible. Omitir estas diferencias también impide que el INMUJERES haga un uso estratégico de sus recursos institucionales. En lugar de poder enfocarse en exigir más y mejores evaluaciones a aquellos programas que pueden desarrollarlas, y que es muy relevante que lo hagan, los esfuerzos se diluyen entre instituciones para las que cumplir este mandato excede sus posibilidades o tendría poco impacto en la igualdad entre mujeres y hombres.

La adecuación de criterios considerando las diferencias entre programas permitirá profundizar en evaluaciones con perspectiva de género a programas que más lo requieren, junto con la influencia real en aspectos sutiles, pero importantes en programas de menor alcance. De hecho, en un estudio sobre la adopción de la transversalización de género en la APF en México, Martínez (2019) identifica que la apuesta por una implementación de estrategias de adopción similares ha generado escenarios de baja efectividad y que las propias



organizaciones seleccionan las medidas que adoptarán bajo esta lógica (ignorando algunas otras).

Con la intención de sintetizar la información de esta sección, la Tabla 2 presenta los avances, pero también los retos que enfrenta el gobierno para profundizar la incorporación de la PG en la hechura de políticas públicas. En la Tabla 1 expusimos las preguntas relevantes para cada etapa del ciclo de políticas. En esta la Tabla 2 partimos de esas mismas preguntas y, para cada una de ellas, presentamos el instrumento de gestión existente, sus límites y propuestas para superarlos.

Tabla 2. Transversalización de la perspectiva de género a lo largo del ciclo de las políticas públicas en el caso mexicano

Dimensión	Etapas		
	Formulación	Toma de decisiones	Monitoreo y evaluación
Preguntas relevantes en esta etapa para transversalizar la PG	¿Cómo caracterizar los problemas públicos desde la PG? ¿Cómo promover valorativamente la igualdad?	¿Cómo identificar y seleccionar las alternativas de política? ¿Cómo asignar/priorizar recursos con PG?	¿Cómo generar evidencia en tiempo real que sea pertinente para cada programa? ¿Cómo gestionar la información producida? ¿Cómo analizar los efectos de la incorporación de la PG en los programas y acciones de política, de forma pertinente y relevante?
Instrumento actual	Lineamientos para incluir PG en ROP	Anexo 13 - Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Criterios para evaluar con PG
Límites	Limitadas capacidades analíticas y de tiempo (los diagnósticos son estudios complejos, y también la PG). Criterios similares para programas con diferentes niveles de madurez y sensibilidad al género. Los programas cumplen con lo mínimo indispensable.	El diagnóstico está desconectado del diseño. Incluso cuando el problema está bien caracterizado, está desconectado de la intervención (ej. no se traduce en apoyos/servicios diferenciados). Brindar una atención diferenciada para asegurar la igualdad entre mujeres y hombres cuesta.	Listado de factores (y sus respectivos criterios) que varían en su relevancia (ej. algunos de los objetivos específicos del programa están orientados a resolver cualquier forma de violencia contra las mujeres y las niñas) y complejidad. No es lo mismo valorar que el programa tenga lenguaje incluyente a que tenga un diagnóstico sobre cómo el problema afecta



		<p>Hay recursos, pero:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No hay criterios para incorporar programas al Anexo - No hay criterios para asignar - Opacidad en la ejecución con PG del presupuesto 	<p>de forma diferenciada a mujeres y hombres.</p> <p>Criterios similares para programas con diferentes niveles de madurez y sensibilidad al género</p> <p>Difícilmente generan influencia en rediseño del programa</p>
Propuesta	Matriz de elementos diferenciados a incluir en diseño	<p>Vincular la asignación de presupuesto al diagnóstico para rediseño para llevar a cabo acciones afirmativas u orientadas a reducir desigualdades.</p> <p>Criterios sustantivos vs. de control</p>	Matriz de elementos diferenciados a incluir en evaluación

Fuente: elaboración propia

Analizar el progreso en la transversalización de la PG en la APF desde el enfoque de proceso de políticas públicas permite identificar los avances en la materia, pero también los instrumentos de gestión que continúan pendientes. Como se hizo evidente en el análisis previo, tanto para las etapas de formulación como de evaluación, es necesario hacer un tratamiento diferenciado de los programas, para asegurar que los instrumentos de gestión desplegados hasta ahora tienen efectos sustantivos y evitar el cumplimiento superficial del mandato. Para la etapa de toma de decisiones, el reto inicia por transformar el Anexo 13 en un instrumento que permita asegurar la viabilidad financiera de los programas que promueven la igualdad de género, lo cual es necesario vincular con diagnósticos y evaluaciones con PG.

En los siguientes párrafos presentamos una matriz que permite diferenciar entre programas para la transversalización de la PG. La intención es transitar de un mandato homogéneo en el diseño y la evaluación a una transversalización diferenciada que tenga una mayor influencia en el quehacer de los programas y acciones de gobierno, y que incentive este tipo de ejercicios por medio del Anexo 13. La diferenciación de la transversalización a la que nos referimos, no solo es por programa, sino por etapa en el ciclo de políticas.



Criterios diferenciadores para incorporar la PG

Tanto en la literatura sobre transversalización de la PG como en los reportes de organismos internacionales y gubernamentales, se reconoce que es necesario traducir el mandato a medidas concretas, acordes con las características de las agencias y programas, a fin de evitar ambigüedad que dificulten su aplicación en la operación. Para dicha traducción, se suelen utilizar algunos criterios para distinguir entre programas.

Un primer criterio discutido en la literatura es la sensibilidad al género que tienen los programas, es decir, el grado de incidencia (directa o indirecta) que un programa tiene en la vida de las personas. En efecto, “no todos los programas presupuestarios (...) tienen la misma sensibilidad y relevancia al género. (...) Adoptar un nivel de exigencia similar para todos los programas en el análisis y contribución a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres genera desconcierto y desvía el enfoque de los que son verdaderamente importantes, los que se han dado en llamar: motores de igualdad” (Junta de Andalucía, 2008, p. 17). En efecto, como argumenta Martínez (2018), cuando el programa implica una interacción directa entre el gobierno y las personas beneficiarias o usuarias finales de bienes y servicios públicos, es más probable observar e incidir en mecanismos que reproducen prejuicios de género, de conductas discriminatorias o de la violación flagrante de los derechos de algunas.

Un segundo criterio clasificador empleado en la literatura es la relevancia relativa de la intervención, entendida como la intensidad del impacto que puede llegar a tener una medida en la vida de las personas o la sociedad al atender áreas de vital importancia, tener un mayor presupuesto o beneficiar a una mayor cantidad de personas. Se trata, en realidad, del “poder transformador” (Junta de Andalucía, 2008) que tendría incorporar la PG en cierto programa con respecto a otro. Ese poder transformador, por tanto, está determinado por la capacidad de impacto (volumen de población atendida) y relevancia del mandato sustantivo de la organización, pues estos determinan el potencial que tienen para generar un impacto social directo (Martínez, 2018).



A partir de estos dos criterios, a continuación presentamos una matriz que permite generar directrices más adecuadas para programas con diferentes lógicas. Ante un escenario de tiempo, atención y recursos escasos, los programas AS-AR (de alta sensibilidad y alta relevancia) son aquellos en los que habría que priorizar los esfuerzos de análisis de la PG, tanto para el diseño como para la evaluación, así como para su incorporación en el Anexo 13. Dado que estos programas tienen un contacto directo con la población y están en áreas prioritarias, o cuentan con mayores capacidades (ligadas a que benefician a más personas o tienen más presupuesto), deben cumplir en mayor medida con requisitos más exigentes pues su impacto para la disminución de las desigualdades es mucho mayor. Debería ser ineludible que estos programas contaran con diseños que analicen las trayectorias históricas de desigualdad entre mujeres y hombres, así como los efectos diferenciados de las intervenciones propuestas e implementadas. Estos esfuerzos pueden incentivarse al incorporar a estos programas al Anexo 13, ya que parten de un diagnóstico (y posteriores evaluaciones) que claramente contribuyen a su objetivo.

Por el contrario, los programas BS-BR (de baja sensibilidad y baja relevancia) pueden tener criterios mínimos de transversalización, como el uso de lenguaje incluyente o la generación de indicadores diferenciados por sexo. Si bien sería deseable que estos programas tuvieran una PG a mayor profundidad, una sobreexigencia puede llevar a que los programas ignoren estos requisitos o que cumplan con ellos sin que influyan realmente en su diseño. La idea es contar con elementos que, aunque mínimos, sí tengan la posibilidad de influir en cambiar aspectos de diseño del programa, tanto después de un análisis de su diseño como de una evaluación de su puesta en marcha. Estos programas no contarían con elementos para ser incorporados en el Anexo 13.

En el nivel intermedio de exigencia, están los programas BS-AR (de baja sensibilidad y alta relevancia) y los AS-BR (de alta sensibilidad y baja relevancia). Al ser los primeros más relevantes (es decir, que atienden a más personas, cuentan con más recursos o están en áreas de mayor importancia), sí deben



contar con una exigencia de criterios importante (de intensidad media-alta), aunque no tan sofisticada como la de los programas AS-AR. La razón es que estos programas pueden llegar a ser programas con mayores capacidades, pero que en ocasiones se ven en la dificultad de que no es tan clara la forma de cumplir con su mandato de adopción de la PG. Estos programas podrían ser incorporados al Anexo 13 en tanto tengan atributos que atienden temas de desigualdad de género o garantía de derechos para mujeres. En cambio, los segundos programas (BS-AR) pueden tener requisitos de intensidad media-baja. En estos programas es más clara la forma de adoptar la PG, si bien su impacto social puede llegar a ser menor que el de otros programas por lo que hay mayor utilidad en realizar este tipo de ejercicios para otros programas. Estos programas también podrían ser incorporados al Anexo 13 con una menor exigencia de requisitos al tener menores capacidades y un alcance más limitado que no compromete la mayor parte de los recursos del anexo.

Tabla 3. Matriz para la transversalización diferenciada de la PG en los procesos de formulación, presupuestación y evaluación

		Sensibilidad ¿El programa otorga algún bien o servicio? ¿Las personas servidoras públicas tienen un trato directo en su actuar con la población?	
		Alta	Baja
Relevancia ¿El programa está relacionado con un área de atención prioritaria? ¿Tiene una cobertura/presupuesto por encima de un cierto umbral?	Alta	(AS-AR) Alta sensibilidad y alta relevancia: Exigencia de mayores requisitos que garanticen una adecuada PG al tener un mayor impacto en la sociedad	(BS-AR) Baja sensibilidad y alta relevancia: Exigencia de requisitos medio-altos. Programas con amplio alcance, pero que no tienen una incidencia directa en las personas
	Baja	(AS-BR) Alta sensibilidad y baja relevancia: Exigencia de requisitos medio-bajos. Son programas que inciden directamente en la población, pero tener con un alcance limitado	(BS-BR) Baja sensibilidad y baja relevancia: Criterios mínimos, de fácil cumplimiento. Son programas de limitado alcance que inciden de forma indirecta en la población.

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de la Junta de Andalucía (2008).



La matriz no es un instrumento de gestión adicional que se suma al repertorio ya existente, ni tampoco uno que busque suplirlos. En lugar de eso, la matriz está pensada como un insumo para calibrar los instrumentos ya existentes, pues permite generar información para dar un tratamiento diferenciado a los programas. Al categorizar los programas con base en su relevancia y sensibilidad al género, genera insumos para adecuar los criterios exigibles para cada programa en los Lineamientos para incluir PG en ROP, un instrumento de gestión crucial para el momento de la programación. Al momento de la presupuestación, esta categorización también sirve para definir los criterios para incluir programas (completos o de algunos de sus atributos) en el Anexo 13, por ejemplo, incluyendo a aquellos programas con mayor potencial transformador. Esto permitiría garantizar que los esfuerzos que existen desde diversos sectores por “proteger” el Anexo 13 de recortes presupuestarios, por ejemplo, equivalga a proteger a programas con PG de ser desmantelados. Finalmente, esta matriz genera información para adecuar los indicadores actuales que se usan para el monitoreo de cada programa, así como los criterios para evaluarlos. Así, contribuir a la generación de un sistema de rendiciones de cuentas con PG.

Conclusiones

Los mandatos transversales se distinguen por ser impuestos desde fuera, mediante instrumentos legales que buscan detonar procesos de cambio en la actuación de las organizaciones públicas. Estos mandatos son una responsabilidad homogénea para todas las dependencias o entidades, independientemente del sector o el tipo de actividades que desarrolle cada una. Por tanto, son mandatos que requieren de responsables claramente definidos para “orientar el sentido del cambio buscado” (Martínez, 2019, p. 17), y con las capacidades necesarias para emprender cambios en sus rutinas y valores. En efecto, las organizaciones deben estar en condiciones de poder (no solo querer) incorporar la PG, es decir, de asumir sus responsabilidades. Dicha posibilidad está



determinada por la capacidad analítica (para un correcto diagnóstico y diseño de política) y operativa (para una correcta ejecución de la política).

En este documento se presentan los avances que el Estado mexicano ha hecho para impulsar la transversalización de la PG, pero con el enfoque en los instrumentos de gestión con los que las organizaciones cuentan para cumplir dicho mandato. Para ello, empleamos el marco de análisis del ciclo de políticas y, a partir de este, detallamos los límites de los instrumentos actuales para diseñar, formular, presupuestar, monitorear y evaluar programas desde una PG. Esto permite una caracterización diferenciada de los avances hacia la incorporación de la PG en la APF. Los retos para incorporar la PG en la formulación de políticas no son los mismos que para evaluarlas o asignarles presupuesto. Conocer estas diferencias permite un diseño más estratégico de instrumentos de política para profundizar la transversalización de la perspectiva de género.

Al mismo tiempo, el análisis presentado en este documento muestra la necesidad de pensar la transversalización de la PG como un proceso que comprende una serie de etapas. Dado que estas etapas están interconectadas, la existencia de instrumentos en una no puede compensar la ausencia de instrumentos en otra. La evaluación y fiscalización no pueden sustituir la ausencia de un diseño con perspectiva de género, así como los incentivos presupuestales no pueden pensarse independientes de un sistema de rendición de cuentas orientado por una PG.

El análisis presentado muestra que, al ser homogéneos los instrumentos para incorporar la PG en todas las dependencias de la APF, se están asignando responsabilidades a agentes que no tienen capacidad de decisión (sobre el rediseño de un programa, por ejemplo) ni de implementación (para realizar diagnósticos, por ejemplo, o para atender de forma diferenciada a hombres y mujeres). La voluntad al interior de las organizaciones para desempeñar estas tareas no puede compensar las limitadas capacidades analíticas y operativas para desempeñarlas. De ahí la necesidad de recalibrar los instrumentos existentes, como los lineamientos para la incorporación de la PG y el Anexo 13, para ser herramientas que faciliten a las organizaciones incorporar de manera



sustantiva la PG en su quehacer cotidiano. La propuesta presentada en este documento tiene precisamente ese propósito. Adicionalmente, la lógica de diferenciar exigencias en mandatos transversales a partir de las capacidades de las organizaciones es una visión pertinente no solo para la transversalización de la PG, sino para otros mandatos de transversalización (como los de sostenibilidad, transparencia, racionalidad de recursos, entre otros).

La matriz aquí presentada es un insumo que sirve para contar con mejores elementos para el análisis y gestión con PG (en el diseño, la presupuestación y la evaluación), a la par de que logra una vinculación de los instrumentos de gestión entre sí. En el mediano plazo, el esfuerzo sostenido de crear acciones de política favorables a la igualdad de género produce en las organizaciones una masa crítica capaz de cuestionar las estructuras de desigualdad, tanto al interior de sus organizaciones como en el ámbito en el que inciden (Rao y Kelleher, 2005). Esto favorece un gradual cambio organizacional, necesario para la incorporación progresiva de la PG.



Referencias documentales

Aguilar, L. (2010). Política pública. Siglo Veintiuno Editores.

ASF. (2017). Evaluación número 1587-DS: Política pública de igualdad de género. Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1587_a.pdf

Avendaño, F., Cortés, P., Mase, F., Mauricio, L., Hersecovici, S., Silva, D., & Toledo, F. (2021). Mujeres en la Administración Pública Federal: Más allá de la foto. IMCO. <https://imco.org.mx/la-desigualdad-de-genero-en-la-administracion-publica-federal-persiste/>

Banco Mundial. (2020). La participación laboral de la mujer en México. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/753451607401938953/pdf/La-Participacion-Laboral-de-la-Mujer-en-Mexico.pdf>

Bergallo, P., Magnelli, M., & Cerra, M. E. (2022). Manual de transversalización de la perspectiva de género. 63.

BID. (2017). Herramientas para la integración de género en proyectos del Fomin. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Herramientas-para-la-integraci%C3%B3n-de-g%C3%A9nero-en-proyectos-del-Fomin.pdf>

Campos, M., & Balam, X. (2021, noviembre 3). El Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el PPEF 2022 es irrelevante. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/el-anexo-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres-en-el-ppef-2022-es-irrelevante/>

CEFP. (2019). Desempeño y utilidad de los Anexos Transversales. Cámara de Diputados. <https://cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2019/notacefp0452019.pdf>



Coneval. (2021). Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social, 2018-2020. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_la_seguridad_social_2018_2020.pdf

Coneval. (2022). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx

De Quintana, J. (2021). Guía práctica 18. La perspectiva de género en la evaluación de políticas públicas. Ivàlua Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

Diario Oficial de la Federación. (2016). Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las Reglas de Operación de los programas presupuestarios federales. Comisión Federal de Mejora Regulatoria/Instituto Nacional de las Mujeres. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5442919&fecha=29/06/2016#gsc.tab=0

Echarri, C. (2020). Interseccionalidades de las desigualdades de género en México. Un análisis para el seguimiento de los ODS. Secretaría de Gobernación/Consejo Nacional de Población. <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documents/Publicaciones/2020/Julio%202020/Interseccionalidad%20de%20las%20desigualdades%20de%20genero%20en%20Mexico.pdf>

ECOSOC. (1997, julio 18). UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions. Refworld. <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>

Espinoza, E. (2021, primavera). ONU-Habitat—Mujeres y tenencia de la tierra. ONU-Hábitat. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/mujeres-y-tenencia-de-la-tierra>



Feeney, M., & Stritch, J. (2017). Family-Friendly Policies, Gender, and Work–Life Balance in the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 1-27. <https://doi.org/10.1177/0734371X17733789>

Fundar. (2022). Presupuesto Federal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/pef2022/presupuesto-federal-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres/>

Geller-Schwartz, L. (1995). An array of agencies: Feminism and state institutions in Canada. En D. McBride & A. Mazur (Eds.), *Comparative State Feminism* (pp. 40-58). Sage Publications.

Gobierno de México. (2022). Proyecto del Presupuesto del Egresos de la Federación 2022: Anexos. <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2022/anexos>

Gutiérrez, M., & Cal, M. (2021). La perspectiva de igualdad de género: Marco analítico para las políticas públicas. Intendencia de Montevideo. https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/serie02politicassdeigualdaddegenero_0.pdf

Hafner-Burton, E., & Pollack, M. (2008). Mainstreaming Gender in the European Union: Getting the Incentives Right. *Jean Monnet Chair, Jean Monnet Working Papers*, 7(1), 114-138.

INEGI, & INMUJERES. (2019). *Mujeres y hombres en México, 2019*. INEGI/INMUJERES. https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825189990.pdf

Junta de Andalucía. (2008). *El Proyecto G+: Metodología para elaborar un presupuesto con perspectiva de género*. Consejería de Economía y Hacienda.



https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/2008_Proyecto%20G+_Metodolog%C3%ADa_PPG_JA.pdf

Krizsán, A., & Zentai, V. (2006). Gender Equality Policy or Gender Mainstreaming? *Policy Studies*, 27(2), 135-151. <https://doi.org/10.1080/01442870600722912>

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Li-Ju, C. (2010). Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Policies? *European Journal of Comparative Economics*, 7(1), 13-60.

Lombardo, E., & Mergaert, L. (2013). Gender Mainstreaming and Resistance to Gender Training: A Framework for Studying Implementation. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21(4), 296-311. <https://doi.org/10.1080/08038740.2013.851115>

Lopreite, D. (2017). 10. Gendering Welfare State Regimes in Latin America: Argentina in Comparative Perspective. En 10. Gendering Welfare State Regimes in Latin America: Argentina in Comparative Perspective (pp. 228-246). University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442689947-011>

Martínez, D. (2019). Retos de implementación de los mandatos transversales: Análisis del gender mainstraming en la Administración Pública Federal en México [Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.]. <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3868/165497.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Michel, C. L., Meza, O. D., & Cejudo, G. M. (2022). Interacting institutional logics in policy implementation. *Governance*, 35(2), 403-420. <https://doi.org/10.1111/gove.12596>



Nakamura, R. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Review of Policy Research*, 7(1), 142-154.

OECD. (2018). OECD Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality. <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>

ONU Mujeres. (2015). ¿Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género? ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/UN-Women-Evaluation-Handbook-es.pdf>

Outhshoorn, J. (1995). Administrative Accommodation in the Netherlands: The Department for the Coordination of Equality Policy. En D. McBride & A. Mazur (Eds.), *Comparative State Feminism* (pp. 168-185). Sage Publications.

Park, S., & Liang, J. (2019). A Comparative Study of Gender Representation and Social Outcomes: The Effect of Political and Bureaucratic Representation. *Public Administration Review*, 81(2), 321-332. <https://doi.org/10.1111/puar.13092>

Puente, K. (2018). *Cómo se decide el gasto público en México: Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Rao, A., & Kelleher, D. (2005). Is There Life After Gender Mainstreaming? *Gender & Development*, 13, 57-69. <https://doi.org/10.1080/13552070512331332287>

Schito, M. (2022). *Public Policy 101: The Stages of the Policy Process*. Arcadia. <https://www.byarcadia.org/post/public-policy-101-the-stages-of-the-policy-process>

SHCP. (2022). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022: Metodología para la elaboración de los Anexos Transversales Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/Anexos/metodologia_equidadgenero.pdf

The World Bank. (2022). Gini Index. The World Bank. https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=true

Torres, M. (2022). Diversidad familiar: ¿qué sabemos de la composición de los hogares en México? Animal Político. <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/diversidad-familiar-que-sabemos-de-los-hogares-en-mexico/>

True, J. (2003). Mainstreaming Gender in Global Public Policy. *International Feminist Journal of Politics*, 5(3), 368-396. <https://doi.org/10.1080/1461674032000122740>

Verloo, M., & Lombardo, E. (2006). Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a critical frame analysis approach. En M. Verloo (Ed.), *Multiple meanings of gender equality. A critical frame analysis of gender policies in Europe* (pp. 21-49). CEU_PRESS.

Weeks, A. C. (2022). *Making Gender Salient: From Gender Quota Laws to Policy*. Cambridge University Press.

Zaremborg, G., & Subiñas, M. (2014). Redes, reglas y recursos: Incorporación de la perspectiva de género en la administración pública federal mexicana. En S. López, E. Maier, M. Tarrés, & G. Zaremborg (Eds.), *15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos* (pp. 99-131). El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de México-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Glosario

- **Perspectiva de género:** “metodología y mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género” (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006).
- **Relevancia al género:** “la intensidad del impacto que puede llegar a tener una medida en la vida de las personas o la sociedad al atender áreas de vital importancia, tener un mayor presupuesto o beneficiar a una mayor cantidad de personas” (Michel et al., 2022).
- **Sensibilidad al género:** “el grado de incidencia (directa o indirecta) que un programa tiene en la vida de las personas” (Michel et al., 2022).
- **Transversalización de la perspectiva de género:** hacer una valoración diferenciada de las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción de gobierno. Es necesario que esto ocurra en todas las etapas de la política pública.



consultores en gestión pública y social, sc

ENTREGABLE 3

1. VERSIÓN FINAL DEL DOCUMENTO TEMÁTICO #6: DOCUMENTO DE PROPUESTA DE INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS LINEAMIENTOS Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO (PMU).



Contenido

Introducción..... 3

La transversalización de la perspectiva de género en políticas urbanas..... 5

La vida urbana de las mujeres en México..... 6

Instrumentos para la transversalización la perspectiva de género en los programas 9

Las vertientes del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)12

La relevancia y sensibilidad al género de las vertientes del PMU17

Aplicación de la caracterización a cada una de las vertientes del PMU 19

Implicaciones de política 26

Referencias documentales 28

Glosario.....32



Transversalización de la perspectiva de género en las vertientes del Programa de Mejoramiento Urbano

Cynthia L. Michel
Guillermo M. Cejudo
Pablo de los Cobos
Diana L. Ramírez

Introducción

Históricamente, el rol de las mujeres en la sociedad ha quedado circunscrito a la esfera de lo doméstico, lo cual ha limitado su acceso a bienes y servicios, así como su presencia en el espacio público y su involucramiento en la toma de decisiones que ahí ocurren. Entre las consecuencias de esto, está que las mujeres han quedado particularmente relegadas de las estrategias de desarrollo urbano, en la planeación y el ordenamiento territorial, y, con ello, se han preservado las desigualdades entre hombres y mujeres y limitado el ejercicio equitativo del derecho a la ciudad.

Si bien el Estado Mexicano ha llevado a cabo múltiples esfuerzos para incorporar la perspectiva de género (PG) en las estrategias nacionales en general, y en la política pública en particular, su adopción ha variado por sectores y, dentro de ellos, por programas y acciones. En parte, esto se explica por el tratamiento homogéneo que se le ha dado al conjunto de programas presupuestarios: al imponer demandas equivalentes a todos los programas, independientemente de su sensibilidad y relevancia al género, las tareas concretas para transversalizar la PG en los procesos de toma de decisiones son demasiado complejas para algunos, e insuficientes para otros (Michel et al., 2022).



A partir de la Matriz para la transversalización diferenciada de la PG generada en Michel et al. 2022, en este documento analizamos el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Territorial, y mostramos la variación de sus vertientes en términos de su sensibilidad y relevancia al género. De este análisis se desprenden una serie de implicaciones para la operación del programa con PG, así como para las decisiones sobre el conjunto de los programas, para alcanzar una visión más integral de la PG en la planeación, la presupuestación y la evaluación de programas. Esto permite, por un lado, aplicar en un programa –en sus cuatro vertientes– la metodología sugerida para priorizar las estrategias de transversalización y, por otro, hacer evidentes las diferentes maneras en que se vuelve concreta la PG ante las variaciones en el diseño y operación de los programas.

En este documento, tras explicar la especificidad de la transversalización de la perspectiva de género en políticas urbanas, se presentan algunos datos de la experiencia de las mujeres en la vida urbana en México. Más adelante, se hace una explicación, basada en Michel et al. 2022, de la necesidad de caracterizar a los programas con base en su sensibilidad y relevancia al género, para crear estrategias de transversalización de la PG a la medida de cada uno de los programas presupuestarios del gobierno federal mexicano. Enseguida se explica la forma en que la matriz de análisis se aplicará al estudio del PMU. Tras describir el programa y sus vertientes, se muestran los hallazgos de la aplicación de la caracterización desde la perspectiva de género de cada una de las vertientes del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) y se ofrecen, para concluir, algunas implicaciones.



La transversalización de la perspectiva de género en políticas urbanas

Desde los años setenta, la política urbana empezó a abandonar el paradigma de planificación que suponía que todas las ciudades trataban a las personas de manera homogénea (Carpio-Pinedo et al., 2019). Se entendió, como ha afirmado Saskia Sassen, que la planeación urbana no es neutra al género (2015). Al hacer visible la falta de atención a las necesidades de las mujeres en las ciudades, la política urbana fue concebida como un vehículo que podría propiciar mayor igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de sus derechos (Sánchez De Madariaga & Roberts, 2013), o al menos evitar que desde el propio Estado (a través de sus políticas) se reproduzcan sesgos de género.

Es desde esta preocupación que toma fuerza la idea de transversalizar la PG: de la necesidad de hacer política pública partiendo de diagnósticos que se hagan cargo de las diferencias estructurales existentes entre mujeres y hombres y, con ello, se reduzcan dichas desigualdades. En efecto, transversalizar la PG supone “analizar las implicaciones que tiene para mujeres y hombres cualquier acción que se planee o se encuentre en ejecución (ya sea legislación, políticas o programas), en todas las áreas” (ECOSOC, 1997) y a lo largo de todo el ciclo de políticas (BID, 2017).

Así como en otras áreas de política pública se ha reconocido la importancia de transversalizar la perspectiva de género, en la política urbana, la transversalización de esta perspectiva ha sido reconocida como una herramienta relevante para “proporciona(r) información sobre las opiniones, necesidades y aspiraciones relacionadas con el género, y sobre cómo las políticas públicas pueden atenderlas de manera eficaz y equitativa” (BID, 2017, p. 2).

En efecto, la perspectiva de género es central en la política urbana, si se parte de que “el diseño y la estructura del ambiente urbano tienen una influencia crucial en las situaciones de vida de las personas que viven ahí y definen el contexto de la vida cotidiana” (Bauer, 2009). El hecho de que las ciudades puedan ser



escenarios que reproducen las desigualdades hace necesario que los tomadores de decisión sean conscientes del impacto significativo de las políticas urbanas en la vida cotidiana de hombres y mujeres, visibilicen las desigualdades e intenten, deliberadamente, ayudar a crear ciudades más equitativas e inclusivas.

En las políticas de desarrollo urbano, la transversalización de la PG significa cambios distintos en los programas, dependiendo de sus atributos, del problema que busca resolver, o de la población a atender. Puede significar pequeñas intervenciones para buscar cambios conductuales en los espacios públicos, como propiciar que las niñas usen tan frecuentemente los parques como los niños o que los hombres en el transporte público no atenten contra la seguridad de las usuarias (Gardner & Begault, 2019). Puede implicar también incidir en las obras públicas que se priorizan, para crear espacios donde las mujeres pueden desarrollarse y procurar su bienestar (Sassen, 2015), o en los servicios públicos, como iluminar espacios para aumentar la sensación de seguridad de las mujeres. En el otro extremo, puede llegar a incidir en que el diseño de las ciudades en su conjunto (la política de vivienda, el transporte público, los parques, etcétera) incorpore deliberadamente las necesidades específicas de las distintas subpoblaciones de mujeres (mujeres indígenas, rurales, urbanas, con discapacidad, con alguna discapacidad o con responsabilidades de cuidado de sus hijos, hijas o padres) (Greed, 2005).

Por ello, transversalizar la PG no solo supone comprender las especificidades de cada intervención de política urbana, sino que también requiere instrumentos de gestión que faciliten que los diagnósticos, la identificación de alternativas, las decisiones sobre políticas públicas, la implementación y la evaluación de las políticas incorporen las necesidades y experiencias de las mujeres (Michel, et al., 2022).

La vida urbana de las mujeres en México

La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021, ejercicio que recoge información sobre la situación de violencia



contra las mujeres en el país, registra que el 45.6% de las mexicanas mayores de 15 años han sido violentadas por alguna persona de la comunidad, generalmente desconocida, en la vía pública. Estos agravios ocurren principalmente en la calle o en el parque, siendo la violencia sexual la más recurrente en dichos espacios (67.2% de las mujeres de 15 años y más han padecido este tipo de violencia en los últimos 12 meses) (INEGI, 2021b). Después de sitios relacionados con manejo de dinero (como bancos y cajeros automáticos) los lugares donde las mujeres dicen sentirse más inseguras son el transporte público (73.1%) y la calle (68.4%) (INEGI, 2022). Si bien los hombres también perciben inseguridad en estos espacios, la proporción es relativamente menor. El 62.8% de ellos dice experimentar inseguridad en el transporte público, y el 59.6%, en la calle (INEGI, 2022). En otras palabras, la proporción de hombres que se siente vulnerable y en riesgo al utilizar servicios o espacios públicos es inferior. Esto hace que el miedo y la percepción de (in)seguridad sean factores que particularmente repercuten en la garantía y disfrute del derecho a la ciudad de las mujeres.

Por otro lado, la alta feminización del trabajo doméstico y de cuidados influye también en cómo las mujeres experimentan la vida urbana. De acuerdo a los resultados de una encuesta realizada en 2019 en tres Centros de Transferencia Modal (CETRAM) en Ciudad de México, Soto-Villagran (2022) encuentra que los viajes de cuidados constituyen el segundo motivo más común por el cuál las mujeres hacen uso del transporte público. Más aun, las mujeres no solo transitan por la ciudad para llegar a servicios o espacios relacionados con el cuidado (como llevar a su hijo a la escuela, acompañar a la adulta mayor de su hogar a una cita médica o ir al mercado a comprar la despensa), sino que también cuidan en movimiento, es decir, durante sus trayectos cotidianos. Esto hace que el territorio y las infraestructuras se conviertan en espacios de cuidado (Soto-Villagrán, 2022). La inexistencia o el mal estado en el que se encuentren elementos urbanísticos como rampas, elevadores, paraderos de autobús o módulos de atención las afecta en tanto proveedoras de cuidados en el espacio público, pero también como receptoras de los mismos.



Pero también es cierto que la desigualdad de género en México se observa en el derecho a la tenencia de tierras, propiedades y vivienda de las mujeres. Prácticas hereditarias que favorecen a los hombres o que designan al jefe del hogar como gestor único del patrimonio familiar y del de su esposa, así como sesgos masculinos que excluyen a las mujeres de programas estatales de distribución y titulación de tierras (León, 2017) son factores que han conllevado a que, por ejemplo, de las viviendas propias con escrituras en las zonas urbanas del país, el 43.4% son propiedad de una mujer y el 55.1% de un hombre. En el ámbito rural esto es aún más significativo, pues 64.1% son propietarios hombres y 34.0% son mujeres (INEGI, 2021a). Cerrar la brecha de género en el derecho a la tierra, propiedad y vivienda es fundamental para contribuir a la garantía de otros derechos de las mujeres y, con ello, asegurarles mejores condiciones de vida.

Los datos anteriores permiten corroborar que en México es particularmente importante y necesaria una planeación urbanística con perspectiva de género. Muchas de las responsabilidades de la política urbana recaen en los gobiernos locales; no obstante, suelen ser espacios donde las mujeres siguen quedando fuera de las esferas de toma de decisión pública, en parte porque la paridad de género no ha transitado del discurso normativo a una representación sustantiva (Acosta, 2019). Alcanzar la igualdad sustantiva en el espacio público solo será posible bajo el reconocimiento (en todos los niveles de gobierno, aunque en especial en el local) de que la experiencia de habitar en las ciudades no ocurre por igual entre hombres y mujeres, por lo que la formulación, implementación y evaluación de políticas urbanas deberá considerar las características y desafíos inherentes al género para asegurar un impacto positivo en la vida de todas las personas, pero particularmente de las niñas, adolescentes y adultas del país.



Instrumentos para la transversalización la perspectiva de género en los programas

Para que una intervención gubernamental efectivamente transversalice la PG, es necesario que esto ocurra en todas las etapas de la política pública. Estas etapas pueden ser entendidas como parte de un ciclo de toma de decisiones en las que i) un tema comienza a ser parte de la agenda; ii) se realiza una formulación del problema público y de sus soluciones; iii) se toma una decisión sobre un rumbo de acción; iv) se implementa la medida; v) y se monitorea y evalúa, para que posteriormente esta información retroalimente nuevamente el proceso desde la agenda y el diseño (Lasswell, 1956; Nakamura, 1987). Como parte de los avances hacia una política de igualdad, en México se han construido instrumentos de gestión que buscan transversalizar la PG en las etapas de formulación (que permite entender los problemas públicos considerando brechas y tendencias entre mujeres y hombres, así como la garantía de derechos), la toma de decisiones (que permite optar por las políticas que atienden en mejor medida la situación de las mujeres y asignar recursos suficientes), y el monitoreo y la evaluación (que permite contar con evidencia sobre el diseño, el funcionamiento y los efectos de las medidas tomadas).

Aunque han representado un avance en la transversalización de la PG en el país, los instrumentos de gestión existentes tienen algunas limitaciones (Michel et al., 2022). Primeramente, los Lineamientos para incluir PG en ROP proponen requisitos similares a programas que difieren en su incidencia en la vida de las personas o en la intensidad de su impacto. Este instrumento de gestión está enfocado en la etapa de formulación pues permite caracterizar de mejor manera un problema público y su solución. En segundo lugar está el Anexo 13 - Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que busca influir en la toma de decisiones de carácter presupuestal al etiquetar recursos para programas que atienden la desigualdad de género. Sin embargo, se ha documentado que no hay una metodología clara para incorporar programas al



anexo, ni para asignarles recursos (ASF, 2017; Campos & Balam, 2021; Fundar, 2022). Finalmente, los Criterios para evaluar con PG comparten el problema de listar criterios similares a programas con diferentes niveles de capacidades e incidencia.

Ante estas limitaciones, en Michel et al. (2022), se propone una matriz que diferencia a programas a partir de su sensibilidad al género y relevancia con la finalidad de establecer requisitos de transversalización diferenciada. Esta transversalización diferenciada permite profundizar en la PG de aquellos programas con mayores capacidades e impacto social, mientras que establece parámetros mínimos para programas con menores capacidades con la intención de que sean más fácilmente cumplidos y, por tanto, influyan en mayor medida en el diseño, asignación de recursos o evaluación de los programas. Los instrumentos de gestión actuales proponen criterios similares para todos los programas, y esto puede desviar la atención de los análisis verdaderamente importantes que se traducen en motores de igualdad (Junta de Andalucía, 2008).

La matriz está compuesta por dos criterios para diferenciar a los programas. Por un lado, está la sensibilidad al género, entendida como “el grado de incidencia (directa o indirecta) que un programa tiene en la vida de las personas” (Michel et al., 2022). Los programas que tienen una interacción más directa con la población son más sensibles al género, pues inciden en mecanismos que podrían reproducir prejuicios de género o violación de derechos (Martínez, 2018). Por otro lado, está la relevancia relativa, que es “la intensidad del impacto que puede llegar a tener una medida en la vida de las personas o la sociedad al atender áreas de vital importancia, tener un mayor presupuesto o beneficiar a una mayor cantidad de personas” (Michel et al., 2022). Los programas con mayor relevancia tienen un mayor poder transformador (Junta de Andalucía, 2008), por lo que requieren de una mayor atención y (y mayor exigencia para incorporar la PG).

Al combinar ambos criterios, se identifican cuatro tipos de programas, cada uno equipado de forma distinta para incorporar la transversalización de la PG (véase la Tabla 1). En primer lugar, están los programas de alta sensibilidad y



alta relevancia (AS-AR). Estos programas son los que deberían cumplir con estándares más exigentes en términos de la incorporación de la PG, pues su operación implica una interacción constante con un porcentaje importante de la población y, los bienes y servicios que ofrece, una mayor influencia en su vida diaria. En segundo lugar, están los programas de baja sensibilidad y baja relevancia (BS-BR). Por su diseño, este tipo de programas es menos relevante para transformar las desigualdades de género en su área de incidencia: su alcance es muy limitado y los bienes o servicios que prestan no modifican directamente las condiciones de la población. Por tanto, se trata de programas que deberían estar sujetos al cumplimiento de requisitos muy elementales para la transversalización de la PG. Tanto los programas de baja sensibilidad y alta relevancia (BS-AR), como los de alta sensibilidad y baja relevancia (AS-BR), son programas que deberían cumplir con un nivel intermedio de exigencia. En el primer caso (BSR-AR) son programas que si bien no proporcionan un bien o servicio directamente a la población, tienen un alcance muy amplio (por su cobertura y presupuesto); en el caso de los alta sensibilidad y baja relevancia (AS-BR), son programas que aunque sí modifican directamente las condiciones de la población con los bienes y servicios que prestan, su alcance (en términos de cobertura y presupuesto) es muy limitado.

Tabla 1. Matriz para la transversalización diferenciada de la PG en los procesos de formulación, presupuestación y evaluación

		Sensibilidad ¿El programa otorga algún bien o servicio? ¿Las personas servidoras públicas tienen un trato directo en su actuar con la población?	
		Alta	Baja
Relevancia ¿El programa está relacionado con un área de atención prioritaria? ¿Tiene una cobertura/presupuesto por encima de un cierto umbral?	Alta	(AS-AR) Alta sensibilidad y alta relevancia: Exigencia de mayores requisitos que garanticen una adecuada PG al tener un mayor impacto en la sociedad	(BS-AR) Baja sensibilidad y alta relevancia: Exigencia de requisitos medio-altos. Programas con amplio alcance, pero que no tienen una incidencia directa en las personas



	<p>Baja (AS-BR) Alta sensibilidad y baja relevancia:</p> <p>Exigencia de requisitos medio-bajos. Son programas que inciden directamente en la población, pero tener con un alcance limitado</p>	<p>(BS-BR) Baja sensibilidad y baja relevancia:</p> <p>Criterios mínimos, de fácil cumplimiento. Son programas de limitado alcance que inciden de forma indirecta en la población.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de la Junta de Andalucía (2008). Originalmente publicada en Michel et al. (2022).

La clasificación presentada en esta matriz puede ser aplicada en distintas etapas de las políticas públicas. En México, las etapas en las que hay un instrumento de gestión para transversalizar la PG son la de formulación, la toma de decisiones (presupuestarias), y el monitoreo y evaluación. Por eso, esta clasificación no implica una sustitución de los instrumentos existentes, sino una forma de promover su aplicación diferenciada en los programas existentes, dando prioridad a aquellos programas de mayor sensibilidad y relevancia. En las siguientes secciones mostramos la forma en la que esta clasificación puede emplearse para que el Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) incorpore la PG.

Las vertientes del Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)

El PMU es un programa de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que tiene como objetivo reducir las condiciones de rezago urbano y social de personas que viven en manzanas con mayores necesidades mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios, tales como “el mejoramiento de las condiciones en el entorno inmediato de las viviendas”, la certeza jurídica sobre la propiedad, y la planeación urbana (DOF, 2021). La población objetivo del PMU son las personas que habitan en manzanas con condiciones medias, altas y muy altas de rezago urbano y social en municipios y demarcaciones de ciudades de 15,000 o más habitantes (DOF, 2021). La SEDATU identifica que la acelerada expansión



urbana en el país se ha caracterizado por la segregación, pues ha llevado a personas de menores ingresos a vivir en zonas periféricas con exclusión territorial, con irregularidad de la tenencia de la tierra, o en lugares con riesgos sanitarios o de inseguridad (DOF, 2021). Esta segregación ha sido producto de un proceso de crecimiento no planificado, pues varios municipios del país no cuentan con las capacidades necesarias para realizar planes de desarrollo urbano (ROP; 2022). Por ello, se reproducen desigualdades y se afecta el ejercicio de derechos, particularmente el derecho a la ciudad (DOF, 2021).

Para el año 2022, el programa contaba con cuatro vertientes (ROP, 2022). La primera de ellas es la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios, que pretende resolver el problema de “la mínima o nula cobertura de servicios y equipamientos urbanos” (DOF, 2021). El programa parte del entendimiento de que, cuando las personas tienen acceso a espacio público de calidad en el cual ejercer sus derechos de moverse, socializar y disfrutar la ciudad, entonces están mejorando su calidad de vida. El objetivo de esta vertiente es garantizar y mejorar “las condiciones en el entorno inmediato de las viviendas” y, con ello, garantizar el acceso al derecho a la ciudad al reducir el rezago urbano y social.

Para lograr su objetivo, en esta vertiente se asignan recursos para realizar obras y proyectos que beneficien a las personas que habitan en manzanas con condiciones medias, altas y muy altas de rezago urbano y social. Estas obras pueden consistir en construcción, ampliación, renovación o sustitución de equipamiento, espacios o infraestructura. En esta vertiente hay diferentes entes públicos que pueden participar solicitando el apoyo o ejecutando la obra. En primer lugar, las instancias solicitantes deben presentar un proyecto de mejoramiento urbano que cumpla con ciertos requisitos, entre los que está acreditar la propiedad o estar en un perímetro urbano o urbanizable. Con base en diferentes propuestas, la SEDATU genera un Plan de Acciones Urbanas y suscribe convenios de coordinación con las instancias participantes. Finalmente, las instancias ejecutoras realizan los procesos de contratación de las obras y proyectos con los recursos otorgados por SEDATU que pueden contar con aportaciones locales u obras complementarias.



Entre los indicadores para monitorear el desempeño de esta vertiente se encuentran: porcentaje de viviendas habitadas en manzanas con alumbrado público y de viviendas con recubrimiento de la calle en todas las vialidades, así como en la de porcentaje de ciudades que impulsan un hábitat asequible y resiliente. El programa también tiene un indicador de cobertura (porcentaje de población en condiciones de rezago urbano y social que reciben el programa) según el cual es posible conocer que, para el año 2021, el PMU reportó haber beneficiado con esta vertiente al 4.11% de las personas que tenían medio, alto o muy alto grado de rezago urbano y social en el país, lo que equivale a un millón 987 mil personas (Gobierno de México, 2022). En los indicadores a nivel componente, los de esta vertiente se enfocan en medir porcentaje de proyectos realizados (en las diferentes modalidades o con perspectiva en diferentes poblaciones, como mujeres o personas indígenas) sobre el total pronosticado a inicios de año: del total de los 386 proyectos realizados, el 70.5% afirmó promover la igualdad entre mujeres y hombres (Gobierno de México, 2022), aunque no se detalla de forma clara la justificación. En los indicadores a nivel actividad, se mide el porcentaje de proyectos aprobados sobre los recibidos que para 2021 fue del 100%. Esta vertiente ejerció un presupuesto de 9,600 millones de pesos (Gobierno de México, 2022).

La segunda vertiente es la de Regularización y Certeza Jurídica. En esta vertiente se brinda apoyo técnico, jurídico y administrativo a las personas físicas (o entes públicos) que tienen posesión sin certeza jurídica para que puedan acreditar la propiedad de la tenencia de la tierra. El PMU calcula (con base en datos del INEGI) que el 25.2% de las viviendas en 2020 no tenía título de propiedad y que más de 7 millones de predios no estaban regularizados (DOF, 2022). En consecuencia, un cuarto de la población tiene “carencia de servicios, de infraestructura y de acceso a los beneficios que ofrece la urbanización”, así como inseguridad sobre su patrimonio familiar (ROP, 2022). La vertiente tiene tres modalidades: la primera beneficia a personas para escriturar lotes de uso habitacional, la segunda beneficia a personas para regularizar lotes de uso



habitacional, y la tercera beneficia a entes públicos para regularizar lotes con servicios públicos.

Para operar, los gobiernos municipales manifiestan su intención de ser beneficiados por esta vertiente, y posteriormente se genera un Plan de Acciones Urbanas con los proyectos a apoyar. En este caso, la instancia ejecutora es el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) que, además, socializa y difunde el programa entre la población potencialmente interesada en recibir el apoyo. Una vez procesadas las solicitudes y seleccionadas las personas físicas (o entes públicos), se genera un acuerdo de liberación del subsidio para la escrituración o regularización.

Para monitorear el desempeño de esta vertiente, el PMU mide el porcentaje de escrituración una vez que se genera un acuerdo de liberación del subsidio. Otros indicadores muestran que, en 2021, con esta vertiente se realizaron 2,212 escrituraciones, 1,657 acuerdos de liberación de regularización de lotes con uso habitacional, y 60 acuerdos para regularización de lotes con servicios públicos. El 68.5% de los acuerdos de liberación de subsidios de regularización fueron para hogares con jefatura femenina (Gobierno de México, 2022). El presupuesto ejercido por esta vertiente ascendió a 155 millones de pesos (Gobierno de México, 2022).

Una tercera vertiente es la relacionada con actividades de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial. Con esta vertiente, la SEDATU manifiesta que busca beneficiar a territorios de ciudades de 15 mil o más habitantes, mediante el subsidio a estados, zonas metropolitanas y municipios para elaborar o actualizar instrumentos de planeación de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Los apoyos de esta vertiente los solicitan los propios gobiernos estatales, institutos de planeación, así como gobiernos municipales y de demarcaciones de la Ciudad de México. La ejecución puede estar a cargo de la SEDATU o de los propios entes públicos, pudiendo adjudicar a terceros o contratando a especialistas.



El diseño de esta vertiente de apoyos parte de la premisa de que muchos gobiernos del país tienen limitaciones para elaborar estos instrumentos. La ausencia de estos instrumentos permite un crecimiento urbano desordenado, con viviendas en zonas sin servicios urbanos adecuados o espacios públicos de calidad. En cambio, la existencia de los instrumentos de planeación permiten “articular los objetivos sociales, espaciales y funcionales de una ciudad con las acciones, instrumentos y recursos disponibles” (CONEVAL, 2020). Esta vertiente cuenta con una evaluación de diseño, de la cual se desprenden recomendaciones sobre la necesidad de definir qué son los instrumentos de planeación territorial, mapear el uso de estos instrumentos, y revisar la congruencia entre el PMU (sus objetivos, población, e indicadores) y esta vertiente. En efecto, la forma de cuantificar la población que busca atender esta vertiente del programa no está definida y, por tanto, no es posible identificar su ámbito de influencia. En 2021, con esta vertiente se lograron realizar 29 instrumentos de planeación municipales, seis metropolitanos o regionales, y uno estatal en 2021 (Gobierno de México, 2022). El presupuesto ejercido de esta vertiente ese mismo año, fue de 43 millones de pesos (Gobierno de México, 2022).

Finalmente, desde 2022 el PMU tiene una nueva vertiente: Obras Comunitarias para el financiamiento de obras y proyectos en localidades impactadas por los programas prioritarios del Gobierno de México. Estas obras y proyectos tienen como finalidad mejorar el acceso de las localidades a “servicios artísticos, culturales, deportivos, turísticos”, entre otros, y construir o rehabilitar infraestructura urbana. Para el año de 2023, esta vertiente tiene como objetivo aprobar 30 proyectos de infraestructura comunitaria en el país (SHCP, 2022).

Hay algunos indicios en los documentos normativos del PMU que sugieren un intento por incorporar la transversalización de la PG. En primer lugar, las ROP del PMU para 2022 plantean en su diagnóstico que existen problemas diferenciados entre mujeres y hombres. Por ejemplo, que las mujeres tienen una mayor percepción de inseguridad en las ciudades y que salen diariamente en menor medida de sus viviendas que los hombres, así como que la falta de certeza jurídica en la propiedad requiere de un análisis de la división de los roles de



género pues, de lo contrario, se estarían profundizando las brechas existentes. En segunda instancia, también en el documento normativo del programa se señala la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los criterios de priorización de los proyectos y acciones a ser seleccionados. No obstante, estos atributos no tienen impacto mayor en el diseño general del programa, su operación ni su evaluación, ni en el de alguna de sus vertientes. Las decisiones menores anunciadas como reflejo de una perspectiva de género (por ejemplo, los cruces o senderos seguros, el mejoramiento de alumbrado público, o la instalación de botones de alerta) son un paso en la dirección correcta, pero están lejos de ser parte de una política de transversalización de género.

La relevancia y sensibilidad al género de las vertientes del PMU

La matriz propuesta para diferenciar entre tipo de programas será empleada para diferenciar los requisitos de análisis con PG entre vertientes. Aunque las vertientes tienen un fin similar, lo logran por diferentes caminos y cumpliendo diferentes propósitos. Además, tienen diferencias importantes en el número de personas que benefician, en el monto de su presupuesto, o en el grado de incidencia directa que tienen con la población. Con base en esta clasificación se considera que la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios es relevante al género pues concentra el mayor presupuesto del programa y la mayor cobertura. Asimismo, es sensible al género porque proporciona recursos a los gobiernos locales para que brinden bienes y servicios a la población, es decir, esta vertiente termina afectando directamente a las personas. Por esta razón, está en la casilla AS-AR. Por su parte, la vertiente de Regularización y Certeza Jurídica tiene menor relevancia que la anterior vertiente, pero sí es sensible al género: también otorga un servicio directo a la población al asesorar y apoyar directamente a las personas con el desarrollo de trámites de escrituración y regularización, por lo que está en la casilla AS-BR (alta sensibilidad y baja relevancia). La vertiente de Planeación



Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial es la de menor relevancia pues tiene el menor presupuesto de todas las vertientes y no es del todo clara su cobertura en términos de personas beneficiadas (aunque en 2021 subsidió 36 planes de ordenamiento); además, se considera que no es sensible al género porque los servicios que proporciona no afectan directamente a la población. Esta vertiente está en la casilla BS-BR. La vertiente de Obras Comunitarias coincide en la clasificación con la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios. Entre las vertientes del PMU no se encontró ninguna con las características asociadas a baja sensibilidad y alta relevancia. La tabla siguiente muestra en qué casilla está cada una de las tres vertientes analizadas.



Tabla 2. Clasificación de las vertientes del PMU según su relevancia y sensibilidad al género

		Sensibilidad ¿El programa otorga algún bien o servicio? ¿Las personas servidoras públicas tienen un trato directo en su actuar con la población?	
		Alta	Baja
Relevancia ¿El programa está relacionado con un área de atención prioritaria? ¿Tiene una cobertura/presupuesto por encima de un cierto umbral?	Alta	<p>Mejoramiento Integral de Barrios</p> <p>AS: equipamiento, movilidad e infraestructura urbana inciden directamente en la población</p> <p>AR: 4.1% de personas con rezago urbano y social medio, alto o muy alto, y 9.600 mdp</p> <p>Obras Comunitarias</p> <p>AS: obras de infraestructura urbana, cultural, deportiva o turística que inciden directamente en la población</p> <p>AR: al ser un programa de financiamiento de obras, comparte con la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios un alto presupuesto en comparación con el resto de vertientes</p>	No observado
	Baja	<p>Regularización y Certeza Jurídica</p> <p>AS: escrituración y regularización inciden directamente en la propiedad y acceso a servicios de las personas</p> <p>BR: baja cobertura (2,212 escrituraciones y 1,657 acuerdos de liberación de regularización) y presupuesto relativamente menor (155 mdp) que la vertiente principal</p>	<p>Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial</p> <p>BS: es indirecto el efecto de los planes de ordenamiento en la calidad y suficiencia de los bienes y servicios de la población.</p> <p>BR: el menor presupuesto de las vertiente (43 mdp) y falta de cuantificación de la población beneficiada</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de la Junta de Andalucía (2008).

Aplicación de la caracterización a cada una de las vertientes del PMU

La ubicación de las cuatro vertientes del PMU en la matriz indica que cada una varía en su capacidad para disminuir las desigualdades de género en el ámbito



de su actuación. La premisa fundamental de esta matriz es que los recursos y esfuerzos institucionales para avanzar en la transversalización de la PG en los programas deberán dar prioridad a aquellos con mayor potencial transformador y, en menor medida, a aquellos programas que son pequeños en cobertura y presupuesto, y que no inciden directamente en la vida de las personas. Esto significa que, para avanzar en la incorporación de la PG en el PMU, habrá que enfocar los esfuerzos en la vertiente de Mejoramiento Integral de Barrios más que en la de Planeación Urbana, por ejemplo.

El siguiente reto consiste en hacer operativa la noción de transversalizar la PG, según la importancia relativa de cada programa o vertiente. Para ello, a partir de un análisis de la literatura (incluidos informes sobre mejores prácticas en la incorporación de la PG en otros países), así como en los Lineamientos para incluir PG en ROP, en esta sección se presenta un listado de acciones para que los programas incorporen la PG según su clasificación en la matriz.



Tabla 3. Acciones para la transversalización diferenciada de la PG, según el tipo de programa

		Sensibilidad ¿El programa otorga algún bien o servicio? ¿Las personas servidoras públicas tienen un trato directo en su actuar con la población?	
		Alta	Baja
Relevancia ¿El programa está relacionado con un área de atención prioritaria? ¿Tiene una cobertura/presupuesto por encima de un cierto umbral?	Alta	<i>(AS-AR) Alta sensibilidad y alta relevancia:</i> <ol style="list-style-type: none"> Desagregar indicadores relativos a personas según sexo y emplear lenguaje incluyente Incorporar indicadores de género Analizar los procesos de acceso a los recursos Adaptar las herramientas de captura de información Desarrollo de estudios para identificar las causas de la desigualdad de género Definir objetivos generales y los resultados que se esperan lograr en materia de igualdad de género 	<i>(BS-AR) Baja sensibilidad y alta relevancia:</i> <ol style="list-style-type: none"> Desagregar indicadores relativos a personas según sexo y emplear lenguaje incluyente Incorporar indicadores de género Analizar los procesos de acceso a los recursos Adaptar las herramientas de captura de información Desarrollo de estudios para identificar las causas de la desigualdad de género
	Baja	<i>(AS-BR) Alta sensibilidad y baja relevancia:</i> <ol style="list-style-type: none"> Desagregar indicadores relativos a personas según sexo y emplear lenguaje incluyente Análisis de la composición y operación de las instancias consultivas Analizar los procesos de acceso a los recursos Adaptar las herramientas de captura de información 	<i>(BS-BR) Baja sensibilidad y baja relevancia:</i> <ol style="list-style-type: none"> Desagregar indicadores relativos a personas según sexo y emplear lenguaje incluyente

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de la Junta de Andalucía (2008), los Lineamientos y las buenas prácticas identificadas en la literatura.

En la literatura sobre el tema, incorporar en todos los indicadores la PG suele ser señalada como una buena práctica, independientemente del contexto geográfico o del tipo de programa del que se trate (JA 2008, OCDE 2021; UNDP 2022). Por ello, la desagregación de los indicadores relativos a personas según sexo y el empleo de lenguaje incluyente son las acciones más básicas para la incorporación de la PG. Este es el único requisito que aplica a todos los programas,



independientemente de su clasificación en la matriz. Además, captura parte de las acciones que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el Instituto Nacional de las Mujeres solicitan incluir en las ROP de los programas:

1. Describir la población objetivo del programa, diferenciando por sexo.
2. Describir la cobertura del programa de forma que se visibilice a las diversas subpoblaciones de mujeres que están siendo atendidas (DOF)
3. Redactar en lenguaje incluyente, con información desagregada por sexo, aquellos documentos de gestión del programa (incluidos los empleados para el monitoreo y evaluación interna de los programas) (DOF).

Las implicaciones prácticas de lo anterior son distintas para cada programa o vertiente. Para la de Mejoramiento Integral de Barrios, por ejemplo, significa identificar la proporción de mujeres que existen en los barrios que son objeto de atención del programa, sus rangos de edad y las características de las estructuras de sus hogares. Si son mujeres que principalmente viven con hijos o hijas pequeñas, entonces los parques con juegos infantiles serán el tipo de infraestructura urbana más necesaria en el barrio, mientras que si son mujeres mayores, entonces los espacios de socialización que favorezcan el envejecimiento saludable serán más adecuados.

Algo equivalente deberá llevarse a cabo en la vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial: deberá describirse la proporción de mujeres a nivel territorial. En la vertiente de Regularización y Certeza Jurídica, deberá distinguirse entre las solicitudes presentadas por mujeres y hombres, así como el número de las escrituraciones y regularizaciones hechas a nombre de mujeres y hombres.

Contar con indicadores desagregados por sexo no es suficiente para monitorear la gestión de los programas que pueden tener un impacto mediano o grande en la disminución de la desigualdad de género. Para ellos, un requisito es el de incorporar indicadores de género que permitan identificar situaciones importantes en la implementación del programa que puedan estar perpetuando



la desigualdad (DOF, UNDP 2022). Por ejemplo, debido al papel central que tienen los Comités Comunitarios para la definición de los espacios a intervenir y las necesidades locales en la vertiente de Mejoramiento de Barrios, resulta fundamental generar indicadores que den cuenta no solo de la proporción de mujeres que conforman dichos comités, sino de la representación de todos los grupos de mujeres que viven en la comunidad (madres que trabajan, madres que no trabajan, jóvenes, personas mayores, LGBTQ+, etc.). Si algunas mujeres son excluidas de estos espacios de toma de decisión, también lo serán sus necesidades. Es, igualmente, necesario incorporar indicadores que explícitamente den cuenta de la forma en que los proyectos contribuyen a la igualdad entre hombres y mujeres (no solo una contribución genérica), a la seguridad de las mujeres o a facilitar sus traslados.

Para que lo anterior sea una tarea que no suponga una carga burocrática adicional para las agencias, es necesario adaptar las herramientas de captura de información que se emplean en la operación cotidiana del programa. Esto significa que los programas presupuestarios deben revisar todos los registros administrativos y fuentes de información que utilizan para capturar y procesar datos sobre personas, de forma que se desagreguen por sexo y se incluyan los indicadores de género pertinentes (JA 2008). Para la vertiente de Regularización y Certeza Jurídica, por ejemplo, esto implica comenzar a modificar los registros de la Dirección de Asuntos Jurídicos del INSUS, los relativos a los Acuerdos de Liberación del Subsidio para Regularización por escriturarse en el periodo y los Registros de la Dirección de Regularización del INSUS, para que cada uno incorpore datos sobre las características de las personas (sexo, edad, etnia, discapacidad, etc), que después sirvan para explicar el número de escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el periodo, y los posibles sesgos de género en esta cifra.

Distintos estudios sobre desigualdad de género coinciden en que ésta se origina a partir de las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a los recursos en general, incluidos los públicos. En atención a ello, es un requisito para los programas con mayor potencial transformador el de analizar los procesos de



acceso y entrega a los recursos de los programas. En este sentido, los Lineamientos sugieren las siguientes acciones (DOF):

1. No adicionar requisitos a las mujeres para sustituir documentos o requisitos que no pueden presentar por no tener acceso a las instituciones y a los requisitos de propiedad.
2. En caso necesario, eximir a las mujeres de presentar documentos probatorios o sustituirlos por otros alternativos más accesibles.
3. Identificar claramente las solicitudes presentadas por las mujeres y por los Hombres y aplicar acciones afirmativas como:
 - a. Asignar mayor puntuación a las solicitantes mujeres u organizaciones de mujeres, con respecto a los hombres.
 - b. Definir, del total de los recursos, un porcentaje específico (cuota) para las mujeres.
 - c. Dar prioridad a las solicitudes de mujeres.
4. En caso de apoyos en especie (reuniones, eventos de desarrollo de capacidades, talleres, pláticas, entregas de despensas etc.), asegurar que se realicen en espacios y horarios que garanticen la participación de las mujeres, o bien, establecer espacios de cuidado para las hijas e hijos de las participantes de los proyectos.

Esto podría significar, por ejemplo, atender de forma coordinada a las mujeres inscritas en los registros administrativos del padrón de beneficiarios en resguardo de la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos o de la Dirección de Regularización del INSUS, para darles atención prioritaria.

Además del acceso desigual a los recursos, existen sesgos de género que no son identificados ex ante sino a partir de un análisis puntual, orientado a revelar las relaciones causales que explican ciertos comportamientos o decisiones en la población que atiende el programa. Para ello es fundamental que los programas de mayor relevancia y sensibilidad al género desarrollen



estudios para identificar las causas de la desigualdad de género en el ámbito del programa (JA 2008; OCDE 2021). Dependiendo del grado de madurez del programa, estos estudios podrán comenzar por evaluaciones diagnósticas para que, una vez que se hayan generado efectos e información, se puedan desarrollar evaluaciones de impacto con PG. Estas evaluaciones deberán estar complementadas con el “monitoreo constante de acciones y metas alcanzadas para consolidar la metodología de presupuestación por resultado” (DOF). En este sentido, sería fundamental entender las dinámicas de la participación comunitaria en la vertiente de Mejoramiento de Barrios, para conocer quiénes participan, quienes están excluidas de esas instancias, cómo se toman de decisiones, y en qué medida reflejan las necesidades de las mujeres. También es crucial entender si los procesos en selección de personas físicas o entes públicos para la regularización y escrituración de lotes ocultan sesgos de género.

Los hallazgos de estos estudios y el monitoreo de metas deberán estar vinculados al proceso de toma de decisiones. Por ello los programas de mayor relevancia y sensibilidad al género deberán definir objetivos generales a partir de los cuales se describa el impacto económico o social que se espera del programa, considerando las diferencias y desigualdades entre Mujeres y Hombres, así como los resultados concretos que se esperan lograr, en términos de igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF; JA 2008). Esto significa que el medio para disminuir las brechas de género en cada vertiente son acciones centrales en el diseño y objetivos de cada vertiente. Es decir, más que buscar que “la población ubicada en manzanas con medio, alto y muy alto grado de rezago urbano y social(...), [reduzcan] sus condiciones de rezago urbano y social.”, el objetivo sea lograr que los hogares con jefatura femenina ubicados en manzanas de tales características, sean quienes reduzcan su rezago urbano y social.

Finalmente, hay algunos programas que para su operación requieren de la participación de instancias consultivas, normativas o de participación colegiada (en la matriz se colocó en el cuadrante AS-BR, pero puede estar en cualquiera). En estos casos, se deberá analizar su composición (proporción de mujeres y hombres) y operación, de forma que la carga de trabajo no afecte de



manera diferenciada a quienes les integran (por ejemplo, planeando horas de celebración de reuniones o la provisión de servicios de cuidados a las personas dependientes de los miembros que integran estas instancias)(DOF; JA 2008). Se deberán incluir a instancias especializadas en materia de género y de igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF). Por ejemplo, la operación de la vertiente de Mejoramiento de Barrios descansa en los Comités Comunitarios. Deberá analizarse si las sesiones, horarios y espacios no están excluyendo a algunos grupos de mujeres. Lo mismo ocurre con los espacios y tiempos en los que se realizan las actividades dirigidas a escriturar y regularizar propiedades.

Implicaciones de política

Caracterizar distintas intervenciones gubernamentales por su sensibilidad y relevancia al género permite identificar la pertinencia relativa de pedir a los programas presupuestarios la aplicación de distintos instrumentos para la transversalización de la PG. En el caso de las vertientes del PMU, es claro que esta caracterización permitiría priorizar los esfuerzos, de forma que las instancias encargadas de acompañar y orientar la transversalización de la PG concentran su atención en las intervenciones con mayor potencial y, al mismo tiempo, los programas cuya sensibilidad o relevancia en determinado momento es menor quedan exentos de exigencias difíciles de cumplir o cargas burocráticas innecesarias. Desde luego esta caracterización no es fija: conforme se modifican los programas o cambia su contexto, ambas dimensiones pueden variar. Tampoco significa que se deje de aspirar a que toda política pública se haga con PG, pero se reconoce que llegar a ese punto requiere un proceso gradual de aprendizaje y adaptación, diferenciado por programa.

Esta caracterización permite también tomar decisiones para que los procesos de planeación sectorial, presupuestación y evaluación utilicen los instrumentos de gestión para transversalizar la PG de manera más estratégica. Reconocer que no todos los programas tienen el mismo potencial transformador



permite establecer prioridades en la planeación y podría llevar a identificar nuevas intervenciones que son necesarias, o ciertos programas que requerirían adecuaciones para que, en conjunto, la política sectorial contribuya a la igualdad entre hombres y mujeres.

Esta caracterización también facilitaría establecer criterios transparentes y verificables para decidir incluir o excluir un programa en el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los programas incluidos serían sujetos a una revisión más exigente de su contribución a la igualdad. Y finalmente, distinguir entre programas permitiría decidir a cuáles programas se les aplicarían evaluaciones con perspectiva de género de manera más sistemática.



Referencias documentales

Acosta, G. C. (2019). El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: Análisis comparativo del periodo 2005-2017. *Debate Feminista*, 57. <https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.06>

ASF [Auditoría Superior de la Federación]. (2017). Evaluación número 1587-DS: Política pública de igualdad de género. Auditoría Superior de la Federación. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1587_a.pdf

BID. (2017). Herramientas para la integración de género en proyectos del Fomin. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Herramientas-para-la-integraci%C3%B3n-de-g%C3%A9nero-en-proyectos-del-Fomin.pdf>

Bauer, U. (2009). Gender Mainstreaming in Vienna. How the Gender Perspective Can Raise the Quality of Life in a Big City. *Kvinder, Køn & Forskning*, 3–4, Art. 3–4. <https://doi.org/10.7146/kkf.v0i3-4.27973>

Campos, M., & Balam, X. (2021, noviembre 3). El Anexo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el PPEF 2022 es irrelevante. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/el-anexo-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres-en-el-ppef-2022-es-irrelevante/>

Carpio-Pinedo, J., De Gregorio Hurtado, S., & Sánchez De Madariaga, I. (2019). Gender Mainstreaming in Urban Planning: The Potential of Geographic Information Systems and Open Data Sources. *Planning Theory & Practice*, 20(2), 221–240. <https://doi.org/10.1080/14649357.2019.1598567>

CONEVAL. (2020). Evaluación de Diseño con trabajo de campo de la Vertiente de Planeación Urbana, Metropolitana y Ordenamiento Territorial del Programa de Mejoramiento Urbano 2019-2020. Consejo Nacional de Evaluación de la Política



de Desarrollo Social.
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Disenio_DeDesarrollo_Social.aspx

CONEVAL. (2022). Ficha de Monitoreo 2021-2022: Programa de Mejoramiento Urbano. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/762422/FM_15_S273_VF.pdf

DOF [Diario Oficial de la Federación]. (2021). REGLAS de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano, para el ejercicio fiscal 2022. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639973&fecha=31/12/2021#gsc.tab=0

ECOSOC. (1997, julio 18). UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions. Refworld. <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>

Fundar. (2022). Presupuesto Federal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. <https://fundar.org.mx/pef2022/presupuesto-federal-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres/>

Gardner, J., & Begault, L. (2019). How Better Urban Planning Can Improve Gender Equality. Behavioral Scientist. <https://behavioralscientist.org/how-better-urban-planning-can-improve-gender-equality/>

Gobierno de México. (2022). Cuenta Pública. Gobierno de México. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2021>

Greed, C. (2005). An investigation of the effectiveness of gender mainstreaming as a means of integrating the needs of women and men into spatial planning in the United Kingdom. *Progress in Planning*, 64(4), 241–242. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2005.08.003>



INEGI. (2021a). Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI), 2020 Principales resultados. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/envi/ENVI2020.pdf>

INEGI. (2021b). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/>

INEGI. (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>

Junta de Andalucía. (2008). El Proyecto G+: Metodología para elaborar un presupuesto con perspectiva de género. Consejería de Economía y Hacienda. https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/2008_Proyecto%20G+_Metodolog%C3%ADa_PPG_JA.pdf

Lasswell, H. D. (1956). The decision process: Seven categories of functional analysis. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

León, M. (2017). La desigualdad de género en la propiedad de la tierra en América Latina. En C. Verschuur (Ed.), *Du grain à moudre: Genre, développement rural et alimentation* (pp. 189–207). Graduate Institute Publications. <http://books.openedition.org/iheid/6756>

Michel, C., Cejudo, G., de los Cobos, P., & Ramírez, D. (2022). Avances y retos del Estado mexicano en la transversalización de la perspectiva de género: Un enfoque de políticas. INMUJERES.

Nakamura, R. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Review of Policy Research*, 7(1), 142–154.

Sánchez De Madariaga, I., & Roberts, M. (2013). Gender Mainstreaming as a Strategy for Sustainable Urban Planning. En *Fair Shared Cities*. Routledge.



Sassen, S. (2015). Built gendering. 14.
<https://www.harvarddesignmagazine.org/issues/41/built-gendering>

SHCP. (2022). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2023: Estrategia programática. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/8uLX2rB7/PPEF2023/mo2h2PK/docs/15/r15_ep.pdf

Soto-Villagrán, P. (2022). Paisajes del cuidado en la Ciudad de México. Experiencias, movilidad e infraestructuras. Íconos - Revista de Ciencias Sociales, 73, Art. 73. <https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5212>



Glosario

- **Perspectiva de género:** “metodología y mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género” (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006).
- **Política urbana:** decisiones y acciones desde el Estado para la gestión del territorio urbano. Entre sus ámbitos de acción se encuentra “la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos” (Barenboim, 2012).
- **Programa de Mejoramiento Urbano:** programa de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que tiene como objetivo reducir las condiciones de rezago urbano y social de personas que viven en manzanas con mayores necesidades mediante la mejora en el acceso a bienes y servicios, la certeza jurídica sobre la propiedad y la planeación urbana.
- **Relevancia al género:** “la intensidad del impacto que puede llegar a tener una medida en la vida de las personas o la sociedad al atender áreas de vital importancia, tener un mayor presupuesto o beneficiar a una mayor cantidad de personas” (Michel et al., 2022)
- **Sensibilidad al género:** “el grado de incidencia (directa o indirecta) que un programa tiene en la vida de las personas” (Michel et al., 2022).
- **Transversalización de la perspectiva de género:** hacer una valoración diferenciada de las implicaciones que tiene para los hombres y para las



mujeres cualquier acción de gobierno. Es necesario que esto ocurra en todas las etapas de la política pública.