



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN ECONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE EL TRABAJO PRODUCTIVO Y EL
TRABAJO REPRODUCTIVO EN MÉXICO REFLEJADAS EN EL PRESUPUESTO
SENSIBLE AL GÉNERO. PROSPECTIVA

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTORA EN ECONOMÍA

PRESENTA:
PAOLA MARTÍNEZ VERGARA

TUTORA PRINCIPAL: DRA. MARÍA IRMA MANRIQUE CAMPOS
(Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM)

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DR. GERARDO GONZÁLEZ CHÁVEZ (Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM)
DRA. ELVA LEONOR CÁRDENAS MIRANDA (Facultad de Derecho, UNAM)
DRA. MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN (Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM)
DRA. HILDA PÉREZ CARBAJAL Y CAMPUZANO (Facultad de Derecho, UNAM)

MÉXICO, D. F.,

OCTUBRE, 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi familia

con mucho cariño

Agradezco infinitamente a la Doctora María Irma Manrique Campos por su valiosa orientación en el desarrollo de esta investigación. Mi admiración y respeto por su entrega y vocación.

Mi profunda gratitud a todos los miembros del Comité Tutor por sus interesantes y oportunas observaciones que siempre enriquecieron este trabajo.

Gracias a mis compañeros del Seminario Doctoral, por su motivación y amistad al compartir esta etapa académica.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	
1.1 El papel del Estado	17
1.1.1 En el ámbito jurídico-político	18
1.1.2 En el ámbito económico	22
1.2 El Estado en la nueva estructura neoliberal	32
1.2.1 Perspectiva neoclásica	32
1.2.2 Perspectiva de los poskeynesianos	38
1.3 La categoría trabajo en la Economía Política	40
1.4 La Nueva Economía de la Familia	51
1.5 Origen y contenido de la Economía Feminista	54
1.6 Política de conciliación	65
CAPÍTULO II. TRANSFORMACIONES DEL COMPORTAMIENTO	
LABORAL FEMENINO	
2.1 La fuerza de trabajo femenina en México durante el siglo XX	74
2.2 El papel de la mujer en el trabajo reproductivo en los albores del siglo XXI	81
2.2.1 Panorama general	81
2.2.2 Distribución de actividades domésticas y extradomésticas entre hombres y mujeres	84

CAPÍTULO III. LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN MÉXICO Y OTROS PAÍSES

3.1 Fundamento de las políticas de conciliación en México	99
3.1.1 Igualdad jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	99
3.1.2 Trascendencia de los organismos e instrumentos internacionales en las políticas públicas con perspectiva de género	106
3.1.3 Injerencia del Instituto Nacional de las Mujeres en las políticas públicas con perspectiva de género	114
3.1.4 Transversalidad de género en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	117
3.1.5 Enfoque de género en la Ley Federal del Trabajo	119
3.1.6 Prestaciones laborales en relación con el género en la Ley del Seguro Social	139
3.1.7 Protección de la maternidad en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	141
3.1.8 Prestaciones laborales en relación con el género en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	142
3.1.9 Ineficacia del Estado frente al Sistema de Guarderías y Estancias Infantiles	143

3.1.10 El presupuesto sensible al género en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	147
3.2 Otros países	149
3.2.1 España	150
3.2.2 Estados Unidos de América	159
3.2.3 Reino Unido	166
3.2.4 República de Chile	170
3.2.5 Argentina	181

CAPÍTULO IV. EL PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO
EN MÉXICO. SU PERTINENCIA EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN

4.1 Algunos conceptos necesarios para el contexto del presupuesto sensible al género	195
4.2 El presupuesto sensible al género	205
4.2.1 Antecedentes y conceptos centrales	205
4.2.2 Criterios de análisis de los presupuestos sensibles al género	210
4.3 Políticas públicas con perspectiva de género en México	214
4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	215
4.3.2 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018	222

4.3.3 Instituto Nacional de las Mujeres y Secretaría del Trabajo y Previsión Social	229
4.4 Análisis del presupuesto sensible al género en México	238
4.4.1 Contenido	238
4.4.2 Gasto público por programas	242
4.4.3 Irregularidades en el ejercicio del presupuesto sensible al género. Un problema de rendición de cuentas	280
 CONCLUSIONES	 292
 ANEXO 1. Cuadros sobre perspectiva de género y políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral	 296
 ANEXO 2. Glosario	 307
 FUENTES DE CONSULTA	 319

SIGLAS

ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe
CNEGSR	Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
CONADIS	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CSTNRHM	Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ENTAUT	Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo
ENUT	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales

INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IEESA	Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América
IMEF	Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LB	Línea de Bienestar
MEG	Modelo de Equidad de Género
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras
PET	Programa de Empleo Temporal
PFTPEG	Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PROEQUIDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres

PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres
PROMETE	Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PSG	Presupuesto Sensible al Género
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SSA	Secretaría de Salud
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo de investigación consiste en analizar la pertinencia del presupuesto sensible al género en la instrumentación de las políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo en México para el fortalecimiento de la transversalidad de género en beneficio de las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares. Dicho análisis se realiza con un enfoque interdisciplinario en el marco de la Economía feminista, la Economía financiera, la Economía Política y el Derecho.

Para ello, es importante reconocer que la vida familiar, en donde se desarrollan labores domésticas y de cuidado, las cuales implican un esfuerzo físico e intelectual o mental ha sido relegada al ámbito de lo privado, sin valorar su trascendencia en el espacio público. Así, el trabajo doméstico y de cuidado ha sido devaluado socialmente y, en muchas ocasiones ha implicado un sacrificio o impedimento para que las mujeres se desarrollen en el terreno del trabajo productivo.

La problemática principal se presenta cuando la división o asignación de los roles femenino y masculino determina, por regla general, que las mujeres se hagan cargo de las tareas domésticas, el cuidado y la crianza de los hijos; en tanto que los varones asuman el papel de proveedores. Este esquema patriarcal se está transformando paulatinamente, al constatar que son cada vez más mujeres quienes realizan algún trabajo productivo, aunque sin dejar de llevar a cabo el trabajo reproductivo, lo cual genera dobles o triples jornadas de labores y conflictos entre ambas responsabilidades. En cambio, el varón comúnmente se limita al trabajo productivo y excepcionalmente participa en las tareas domésticas y de cuidado. Pero, al margen de esta compleja realidad familiar, sea hombre o mujer quien efectúe el trabajo reproductivo, lo cierto es que existen graves dificultades para conciliar o armonizar la vida familiar y la vida laboral, con las consecuencias económicas que esto puede ocasionar. Ante esta situación, en las acciones emprendidas en los ámbitos público y privado, se requiere la consideración del presupuesto sensible al género como un instrumento del Estado para la ejecución de las políticas públicas promotoras de la equidad de género y la

protección de la familia. Esto puede traducirse en el fortalecimiento de las prestaciones sociales en beneficio de las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, principalmente de cuidado de menores de edad o adultos mayores, sin menoscabo de sus percepciones salariales o de cualquier otro derecho laboral.

El presupuesto sensible al género en México tuvo su origen en 2008, no obstante que, a nivel mundial, desde los años ochenta del siglo XX ya se habían dado los primeros pasos en Australia y Sudáfrica. Fue así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incorporó un anexo denominado, inicialmente, —presupuesto para mujeres y la igualdad de género”, y a partir de 2010, —erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres.”

La conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, así como el presupuesto sensible al género, han sido temáticas de estudio de la Economía, concretamente de la Economía feminista y, en consecuencia, de la Economía del cuidado, cuyas características esenciales son la perspectiva interdisciplinaria, la incorporación de la categoría *género* en el análisis del mercado laboral y las políticas públicas, así como la orientación humanista de la Economía hacia la satisfacción de necesidades y la calidad de vida.

En este contexto, la hipótesis que formulamos es la siguiente: Las políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo que existen actualmente en México son insuficientes para fortalecer el desarrollo y la estabilidad en el empleo de las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, principalmente en el caso de las mujeres a quienes se les ha atribuido la carga del trabajo doméstico y de cuidados en el hogar. Ante esta realidad, se pretende demostrar que la estructuración y ampliación del presupuesto sensible al género, cuya funcionalidad permite y promueve la construcción de la equidad de género, así como su adecuada rendición de

cuentas, es base fundamental para la instrumentación de políticas de conciliación más eficaces.

Para tal efecto, la presente tesis está conformada por cuatro capítulos. El primero se refiere al marco teórico-conceptual, en el que desarrollamos el papel del Estado en los ámbitos jurídico, político y económico, destacando las posturas neoclásica y poskeynesiana al respecto. En este mismo capítulo, abordamos la categoría trabajo en la Economía Política, los aspectos principales de la Nueva Economía de la Familia, la Economía feminista y el concepto de política de conciliación. En la segunda parte de nuestra investigación, tratamos de evidenciar la realidad del trabajo femenino en el ámbito productivo y reproductivo, contrastando su participación con la de los hombres durante el siglo XX y principios del siglo XXI, en el contexto de las transformaciones económicas, sociales y familiares que se han gestado en las últimas décadas. El capítulo tercero está centrado en el examen detallado de la regulación jurídica de las políticas de conciliación en México, teniendo como punto de partida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para luego constatar su contenido y alcance en los instrumentos internacionales y las leyes secundarias, tales como, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Asimismo, se incluyó el caso de España, Estados Unidos de América, Reino Unido, República de Chile y Argentina, con la finalidad de conocer los avances en las políticas de conciliación existentes en otras latitudes.

Por último, el capítulo cuarto está dedicado a la revisión de algunos conceptos relativos a las finanzas públicas, para posteriormente explicar los criterios de análisis de los presupuestos sensibles al género, las políticas públicas actuales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en México y la forma en que se ha ejercido el presupuesto sensible al género en cinco programas dirigidos al desarrollo económico de las mujeres y a la instrumentación de políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, evidenciando el problema de la rendición de cuentas.

Hemos incluido dos anexos: uno, conformado por diversos cuadros comparativos en los que esquematizamos los adelantos en materia de equidad de género y políticas de conciliación en México y los países a que hicimos alusión en el capítulo tercero; y otro, que es un glosario de los términos más importantes utilizados a lo largo de esta investigación.

Los métodos que empleamos para el desarrollo de este trabajo son: el método abstracto-deductivo, en tanto razonamiento de lo abstracto a lo concreto, de lo general a lo particular; y el método sistemático, como herramienta para la adopción de un enfoque estructural e integrador que permita comprender las relaciones de interdependencia entre las partes que conforman la tesis. Con respecto a las técnicas de investigación, nos apoyamos preponderantemente en la de tipo documental o de gabinete. Esto implicó la consulta de una pluralidad de fuentes, tales como, libros de texto, hemerografía, datos estadísticos oficiales, informes de la revisión de la cuenta pública, legislación y páginas electrónicas.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

En este capítulo abordaremos las teorías y los conceptos centrales de nuestro trabajo de investigación. Comenzaremos con el estudio del papel del Estado en los ámbitos jurídico-político y económico, en virtud de que la instrumentación de las políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo -a través del presupuesto sensible al género- no puede ser comprendida sin ubicarla como una función del Estado. En este sentido, resulta indispensable contrastar las posturas neoclásica y poskeynesiana en relación con la participación del Estado en la economía, pues las políticas públicas a las que nos referimos han sido factibles fundamentalmente bajo el sello del Estado de bienestar.

Enseguida exploraremos el contenido de la categoría trabajo y su tipología, debido a que precisamente las políticas públicas, materia de nuestra tesis, giran en torno al trabajo productivo y al reproductivo. Este estudio se realizará con base en la Economía Política y tomando en cuenta los replanteamientos dados a conocer por la llamada Economía Feminista. Esto se vincula con la reflexión sobre la división sexual del trabajo a la luz de la Nueva Economía de la Familia. Luego, nos aproximaremos al origen y a los criterios básicos de la Economía Feminista, destacando las temáticas del presupuesto sensible al género y las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral dentro de dicha corriente de pensamiento. Finalmente, nos concentraremos en el análisis del concepto de política pública de conciliación para determinar su naturaleza y alcance en concordancia con las ideas de política social y política económica.

1.1 El papel del Estado

En el análisis de las políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo en México, es importante considerar como punto de partida la función del Estado frente a la compleja realidad de mujeres y hombres, miembros de una sociedad, que intentan satisfacer sus necesidades materiales sin desatender los espacios familiares en donde generalmente se desarrolla el trabajo reproductivo. Dicha función puede analizarse básicamente desde dos enfoques: el jurídico-político y el económico, de acuerdo con lo siguiente.

1.1.1 En el ámbito jurídico-político

Es necesario revisar algunas concepciones sobre el Estado, sus elementos y sus fines. Al respecto, la Teoría del Estado nos provee de esos contenidos. En términos generales, el Estado ha sido definido como una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes (Porrúa, 1958: 22-23). En otras palabras, el Estado -en tanto organización política compleja- emana de las relaciones sociales, tal como se desprende de la expresión atribuida a Aristóteles al referirse al ser humano como un *zoon politikon*. Esa población requiere de un ámbito espacial bien delimitado dentro del cual pueda ejercer su soberanía a través del poder de sus representantes constituidos en gobierno. La conducta de gobernantes y gobernados está regida por el instrumento esencial de orden y convivencia del Estado que es el sistema jurídico, cuyos fines son coincidentes con los que aquel persigue; y que esencialmente deben traducirse en el bienestar de todos los miembros de dicha organización.

Desde una perspectiva reduccionista, se ha sostenido que existe una identidad entre el Estado y el Derecho. Así, puede considerarse como orden jurídico, persona jurídica y sujeto activo. El Estado como orden jurídico, significa la equivalencia con un orden coactivo, en virtud de que es indispensable que el orden jurídico, cuya aspiración consiste en ser Estado, se constituya en una organización con instituciones funcionales para la división del trabajo, la producción y aplicación de normas y ser relativamente centralizado. Como persona jurídica, el Estado se considera una colectividad o sociedad constituida por un orden normativo. Por último, como sujeto activo, el Estado es una persona que cumple obligaciones jurídicas y ejerce derechos subjetivos, es decir, es la personificación del Derecho, siendo sus funciones básicas la legislación, administración y jurisdicción (Kelsen, 2000: 291-298).

Consideramos que el Estado es una organización política compleja orientada a la satisfacción de las necesidades materiales, culturales y espirituales de los

individuos que lo integran. La naturaleza jurídica del Estado es la de una persona moral, es decir, se constituye en sujeto de derechos y obligaciones ante otros Estados. Resultado del bagaje de doctrinas heredadas desde la antigua Grecia hasta el Renacimiento y la Ilustración, se han configurado dentro de la Teoría del Estado los elementos que tradicionalmente integran dicha organización política: La población, el territorio y el poder público o gobierno. De este último se desprende el concepto de soberanía.

La población es el componente humano del Estado, producto de un imaginario colectivo. La considera un elemento vinculado estrechamente con el concepto de nacionalidad, entendido como el vínculo jurídico entre una persona y el Estado, y con el de ciudadanía, entendido como la capacidad para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. El territorio es el elemento físico dentro de cuyas fronteras se asienta el elemento humano, es decir, el ámbito espacial dentro del cual se ejerce el poder del Estado. Finalmente, el elemento político-jurídico está constituido por las formas de autoridad que ha aceptado darse la sociedad, a partir de su concepción de poder público (Trujillo, 2001: 142-146). En otras palabras, el elemento político es el gobierno. La concepción doctrinal y social sobre la población y el territorio se han mantenido más o menos estables. No ha sucedido lo mismo con las nociones de poder público, cuyos contenidos han evolucionado en el camino de la transformación misma del modelo político-económico del Estado.

El aspecto teleológico del Estado, es decir, sus fines, pueden estudiarse conforme a las diversas teorías que intentan definir los objetivos que idealmente debe cumplir, sobre todo en beneficio de la comunidad. En buena medida, la justificación del Estado radica en la actualización de sus fines. Dentro del mosaico de tesis sobre este punto, encontramos las absolutistas y relativas, aunado a aquellas posturas que destacan los fines exclusivos, concurrentes, esenciales y complementarios (Serra, 2003: 347-350).

Teorías absolutas. Los tres conceptos básicos en estas teorías son: la seguridad, la libertad y el Derecho. La teoría de la finalidad absoluta supone la

perfección del Estado al considerarse una finalidad que es común a todos los Estados. La teoría utilitaria considera como fin supremo y único común a todas las instituciones políticas: asegurar el bienestar del individuo y del conjunto humano. Las teorías morales asignan al Estado el bien moral, la realización de la justicia.

Teorías relativas. Estudian los fines que son impuestos a la actividad del Estado por su propia naturaleza, y estudian las concepciones finalistas que se determinan en las Constituciones, observando las funciones actuales que realiza el Estado.

Fines exclusivos del Estado. Son aquéllos que la Constitución o la legislación en general señalan, como fines que sólo el Estado debe atender con exclusión de cualquier particular. Tal es el caso de la defensa nacional, la recaudación de impuestos, la facultad de legislar, la procuración e impartición de justicia.

Fines concurrentes. Se refiere al conjunto de finalidades o funciones que pueden atenderse de forma concurrente entre el Estado y los particulares. Son aquéllas actividades que el Estado no puede asumir totalmente por tener limitaciones de diversa naturaleza. Ejemplos: La educación, pues los particulares pueden constituir escuelas o instituciones docentes; el servicio de transporte puede ser concesionado.

Fines esenciales. Son aquéllos fines supremos que los individuos en forma aislada no podrían realizar; como la paz, la seguridad y el bienestar espiritual y material. Se requiere del esfuerzo total de una comunidad representada por el Estado, para que ellos se puedan realizar de la mejor manera posible.

Fines complementarios. Son lo que pueden realizarse por los particulares o por el Estado o ambos. A continuación, precisamos algunos de éstos.

- El bienestar del individuo y la colectividad.
- Asegurar la libertad, la seguridad y el mantenimiento de la vida del Derecho.

- Darle a la comunidad condiciones exteriores favorables bajo las cuales puedan desenvolverse actividades que no están bajo la influencia directa del Estado, como las artes, la moralidad, la ciencia y la religión.
- Asegurar los servicios públicos.

El bien común, como uno de los fines más relevantes del Estado, puede entenderse en dos sentidos: el económico y el cultural. De tal suerte que los fines económicos del Estado tienden al progreso económico y a la distribución equitativa de la riqueza; mientras que los de índole cultural atienden a las necesidades espirituales de los seres humanos, principalmente en el ámbito del proceso educativo. Las teorías son susceptibles de cuestionarse mediante su contrastación con otras tesis o al confrontarlas con la realidad en un contexto determinado. En este orden de ideas, las tesis anteriores básicamente postulan, como fines del Estado, el bien común de la población, la libertad, la justicia y la educación.

Con respecto al bien común, es evidente que en la actualidad las acciones emprendidas por el Estado generalmente no atienden al interés general, sino a los factores reales de poder, sobre todo al sector empresarial. Esta situación es un síntoma generalizado en los países de economía emergente como México, en donde el aumento de la pobreza, el desempleo, la inseguridad pública y la corrupción, a todas luces muestran que el Estado, a través de sus órganos de poder político y administrativo, no ha logrado satisfactoriamente un nivel aceptable de bienestar.

En el campo de las libertades, el Estado ha mostrado avances significativos al consagrarlas a nivel constitucional. En el discurso de los derechos humanos, las libertades del gobernado, más allá de entenderse como una concesión, se conciben como el reconocimiento de facultades inherentes al individuo. No obstante, a pesar de que en los Estados constitucionales las garantías individuales de libertad están plasmadas en la Ley Suprema, la accesibilidad a las mismas no siempre es efectiva, en razón de que los medios de control constitucional al

alcance de los gobernados son limitados, pues prácticamente se reducen al juicio de amparo, con la complejidad y el costo que conlleva su tramitación. En este mismo ámbito, la concreción del principio de justicia social continúa siendo un ideal lejano ante la aplastante realidad actual en que los contrastes sociales tienden a acentuarse. El acceso a la educación, como garantía social, a la par de otros derechos de tercera y cuarta generación, es decir, el derecho a la vivienda, a la salud y a un medio ambiente sano, por mencionar algunos, siguen siendo para el Estado deudas pendientes por cumplir.

La igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad, también debe reconocerse como fin del Estado. Al respecto, John Rawls (1995:187-188) señala:

- a) El Estado habrá de asegurar para todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para promover cualquier concepción de bien que profesen libremente;
- b) El Estado no hará nada que tenga como propósito favorecer o promover ninguna doctrina comprensiva particular ni dar mayor asistencia a quienes la profesan.
- c) El Estado no hará nada que facilite la aceptación por parte de los ciudadanos de cualquier concepción política, más que cualquier otra, a menos que tenga que tomar medidas para cancelar, o para compensar, los efectos de políticas que hagan tal cosa.

Conforme a la propuesta de Rawls, el papel del Estado debe ser favorable a la construcción de la igualdad. No obstante, en el aspecto económico la desigualdad de oportunidades entre sus miembros en una constante, debido a que el equilibrio de derechos entre los que detentan los medios de producción y quienes aportan su fuerza de trabajo no ha sido alcanzado. Además, en el renglón del acceso a las oportunidades de desarrollo entre hombres y mujeres, prevalece la inequidad.

1.1.2 En el ámbito económico

De acuerdo con una visión principalmente económica, el Estado es concebido como una macroestructura compleja determinada por el contexto histórico y que funge como sujeto principal de la modernización de la sociedad, promotor y

organizador de los grupos sociales a través de las instituciones, representando el interés general. En ese sentido, el Estado genera un efecto sociopolítico y económico al influir en la formación de los grupos sociales, sus ideologías, intereses y demandas políticas y económicas (Ayala, 2003: 16).

En ese orden de ideas, la relación entre el Estado y la economía consiste en que:

El Estado es el agente encargado de institucionalizar los procesos de política económica aprobando: objetivos, aplicando instrumentos, organizando instituciones, evaluando las acciones aplicadas, y estableciendo compromisos entre diferentes grupos sociales para procurar su equilibrio. El conflicto social no se cancela, sigue su curso en la sociedad civil, en la red institucional y de los aparatos del Estado, y entre los diversos núcleos de poder (Ayala, 2003: 20).

La intervención del Estado en la economía se origina como el instrumento mediante el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir sus contradicciones y crisis internas. De esta forma, la dinámica entre el poder público y el sistema económico requiere de un orden jurídico que es a la vez un elemento del Estado. Tal ha sido la importancia de esta relación, que desde principios del siglo XX surge el *Derecho Económico*, definido actualmente por Jorge Witker (2011: 6-9) como —una rama del derecho integrada por categorías jurídicas (elemento formal) y económicas (elemento material), de manera que su objeto de estudio es *bicéfalo*. Ambos elementos tienen como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal en la Economía (mixta o socializada) a fin de alcanzar metas definidas por el sistema político global recogidas en las constituciones nacionales.” En otras palabras, de acuerdo con el mismo autor, se trata de un —conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país.” Puede afirmarse, entonces, que esta rama del Derecho es la expresión jurídica de la economía organizada.

De acuerdo con estas nociones, las características distintivas del Derecho Económico son:

- Su finalidad es organizar la economía macrojurídicamente.
- Le asigna al Estado un poder de dirección.
- Las normas jurídicas que lo integran son de Derecho Público.
- Pretende conciliar los intereses generales con los privados.
- Protege a los sectores débiles de la sociedad.

En contraste con la idea consistente en que el Estado representa el interés general, es oportuno considerar algunas aportaciones de Federico Engels, Vladimir Lenin, Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas con respecto al papel del Estado en el contexto de la lucha de clases y del modo de producción capitalista propios de la modernidad.

Según Engels el Estado —nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases, es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que, con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida” (Engels, 1993: 155-156). En este sentido, queda de manifiesto la estrecha relación entre el poder económico y el poder político, pues la clase económicamente dominante es también, por regla general, la clase políticamente dominante. En la dialéctica entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores o asalariados, el Estado no hace más que proteger sus intereses. Luego entonces, el Derecho, como expresión del poder político y el poder económico, igualmente atiende a dichos intereses. Es así que, bajo esta perspectiva, Lenin retoma y lleva a la práctica el pensamiento de Marx y Engels para destacar que el Estado es el producto del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, en donde la revolución violenta es el camino para la extinción del Estado burgués y su sustitución por el Estado proletario (Lenin, 1966: 8).

Bajo este mismo enfoque, Gramsci devela el trasfondo de lo que él denomina el *Estado ético y de cultura*, en razón de que aparentemente una de sus funciones es la de elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral que corresponde a las necesidades de desarrollo de las fuerzas productivas. Sin embargo, en la realidad estas necesidades giran en torno a los intereses de las clases dominantes. Por ello, sostiene que —sólo el grupo social que se plantea el fin del Estado y el suyo propio como una meta a alcanzar, puede crear un Estado ético, tendente a poner fin a las divisiones internas de dominados, etc., y a crear un organismo social unitario técnico-moral” (Gramsci, 1980: 154). Evidentemente, como se ha señalado, los intereses de la clase dominante son económicos, por lo tanto, el contenido y destino de los aspectos sociales y políticos están, en buena medida, determinados por el poder económico.

Por su parte Poulantzas recoge el pensamiento de Marx, Engels, Lenin y Gramsci, para perfilar las características más distintivas del Estado capitalista (Poulantzas, 2007: 237-239):

- El Estado realiza varias funciones: económica, ideológica y política. Estas funciones están sobredeterminadas por su función propiamente política, su función en relación con el campo de la lucha política de clases.
- La naturaleza de la relación del Estado y del campo de la lucha de clases pertenece al tipo de relaciones entre las estructuras y ese campo. Es decir, las estructuras del Estado llevan inscritas en sí una lucha de clases y se realizan concretamente según la acción de esa lucha sobre el Estado, en los límites así fijados.
- La línea de demarcación entre la relación del Estado con las clases dominantes y su relación con las clases dominadas, puede constituir un hilo conductor en el estudio del Estado capitalista. El Estado está organizado como unidad política de una sociedad de intereses económicos divergentes, no intereses de clase, sino intereses de “individuos privados”, sujetos económicos.
- La función del Estado capitalista respecto de las clases dominadas es impedir su organización política, que superaría su aislamiento económico, manteniéndolas en el aislamiento que es en parte su propio efecto. Por el contrario, respecto de las

clases dominantes, su papel es trabajar permanentemente en su organización en el nivel político, anulando su aislamiento económico que es su propio efecto así como el de lo ideológico.

Las reflexiones de estos autores constituyen una profunda crítica al Estado, principalmente al Estado capitalista, pues queda claro que los intereses de la clase económicamente poderosa son los que influyen en gran medida en las decisiones de los gobernantes con respecto a las políticas económicas y sociales, así como en el contenido de las normas jurídicas. El fenómeno del poder se ha manifestado históricamente como la imposición de la voluntad de un individuo o de una clase sobre otra; en sus manifestaciones de poder político y económico. A pesar de que el Derecho surge con la finalidad de limitar el poder político, en muchas ocasiones el abuso de dichas fuerzas ha sido legitimado precisamente por el Derecho.

Por otro lado, los modelos de Estado que han existido a partir del siglo XX y su impacto en el ámbito económico tienen como sustento dos posturas teóricas opuestas; por una parte, la que sostiene la reducción al mínimo de la injerencia del Estado en la economía; y por la otra, la que argumenta que se requiere una participación activa del mismo. A principios de dicha centuria se gestó el modelo de Estado intervencionista, cuyas características principales fueron: proteccionismo muy marcado en la normatividad de las relaciones internacionales, ampliación del Estado de bienestar en las economías industrializadas, estrategias de desarrollo bajo la dirección estatal en las demás naciones, acciones de política fiscal favorable a la inversión privada y la orientación del gasto público en beneficio preferente de los grandes empresarios (González, 2008:38).

La participación del Estado en la economía fue aumentando a partir de la Gran Depresión y la segunda posguerra. Durante el siglo XX se ha orientado a la consecución de metas específicas como: el fomento de las condiciones favorables para el crecimiento; ser garante del orden jurídico, administrativo e institucional conforme a las necesidades de la producción; mediar y negociar en los conflictos sociales; y establecer los mecanismos que garanticen una pronta y adecuada integración de la economía internacional (Ayala, 2003: 12-13).

En Latinoamérica el intervencionismo del Estado ha sido calificado como una respuesta a las modificaciones del sistema mundial, sus conflictos y crisis, así como la necesidad de armonizar con el orden internacional presente luego de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, este fenómeno también obedece a la intención de los diversos Estados de promover el crecimiento económico, la reestructuración de la economía agraria, la industrialización sustitutiva de importaciones y los procesos democratizadores, principalmente. De esta forma la industrialización sustitutiva de importaciones es financiada por los ingresos de la exportación, pero sobre todo y cada vez más por la deuda pública (externa e interna) y las inversiones privadas (Kaplan, 2002: 217-219).

En este contexto, los indicadores más significativos de la intervención del Estado son los siguientes (Kaplan, 2002: 220):

- a) La participación porcentual en el Producto Interno Bruto, y en los totales nacionales de ahorro, el gasto y la inversión.
- b) Los montos de la inversión pública directa, y de los apoyos a la inversión privada (fiscales, crediticios, de protección aduanera, de provisión de insumos, científico-tecnológico), y su distribución en el total de ambos tipos de gasto-inversión.
- c) Participación en la producción y comercialización de bienes y servicios, en su oferta y su demanda, su venta y su compra.
- d) Participación en las infraestructuras económicas y sociales (salud, vivienda, educación, ciencia y tecnología), y en ramas y actividades básicas y de punta.
- e) Empresas paraestatales y, en general, un sector público con papel estratégico.
- f) Transferencia de recursos de unos sectores (por ejemplo el paraestatal y el agrario-ejidal) al privado-industrial, mediante el subsidio de insumos para la industrialización sustitutiva.
- g) Apoyo directo e indirecto al empleo y al mercado interno, vía la ocupación burocrática, los gastos de transferencias, la seguridad social en general.

- h) En general, el peso decisivo del Estado y el sector público en la búsqueda de crecimiento, sus contenidos y logros.

Estos indicadores nos permiten constatar que el papel del Estado se fortaleció al constituir el elemento clave para el desarrollo integral de los sectores sociales, políticos, jurídicos y económicos de la sociedad, incluyendo también el ámbito de las relaciones internacionales en el contexto de los procesos de integración comerciales a nivel regional.

Con respecto a la participación del Estado en el desarrollo de la economía en México, se identifican varios períodos de intervencionismo estatal. El primero fue de 1934 a 1940, durante el cual el Estado se constituye en garante del bien común de la sociedad, controlando a los grupos dominantes y asumiendo la rectoría del desarrollo con sustento en la Constitución de 1917. El segundo, de 1940 a 1954, consistió básicamente en promover un crecimiento económico que pudiera satisfacer de manera autónoma las necesidades internas a través del fortalecimiento de las industrias nacionales y la modernización de la agricultura. El tercero, de 1954 a 1970, se caracterizó por la continuidad de la injerencia estatal en el avance económico del país con algunos matices, como el hecho de apoyar el crecimiento y la inversión privada por medio de la política fiscal, aún a costa de afectar las condiciones laborales. Finalmente, durante el cuarto período, comprendido de 1970 a 1982, comenzó a presentarse una situación crítica debido a que las políticas económicas del período anterior habían generado conflictos sociales y políticos, lo que justificó un intervencionismo estatal más profundo, más allá de la cuestión fiscal. Esto se tradujo en un importante proceso de creación de instituciones y ordenamientos jurídicos orientados al fortalecimiento de la participación del Estado en la economía, aunque no con los resultados esperados. (Ayala, 2003: 33-45).

Sin embargo, el modelo intervencionista cedió su lugar al Estado neoliberal, cuyos rasgos distintivos son la implementación de políticas abierta y profundamente proimperialistas, independientemente de cómo prefiera llamarse

ahora a los procesos de liberalización, desregulación, apertura y privatización de todos los órdenes de la vida social, pero específicamente del subsistema de la producción, la distribución y el financiamiento de los medios materiales de vida (Martínez, 2010: 58).

A partir de 1982, comenzaron a presentarse los rasgos del Estado neoliberal en México. La notoria participación del Estado en la economía y su consecuente interés en los aspectos sociales fue disminuyendo para dar paso a un modelo de desarrollo distinto que se sustenta en el libre juego de las fuerzas del mercado. Algunos de los efectos que ha ocasionado este modelo son: escaso crecimiento económico; aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; pocas oportunidades de empleo bien remunerado; y crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo (Tello, 2011: 629).

En este proceso de cambio en el rol del Estado, el fenómeno de la globalización incidió de manera trascendental. Uno de sus efectos fue precisamente la reorientación del Estado, a través de la desestatalización en la cual se constituye solamente en coordinador de las organizaciones económicas que en realidad van configurándose como poderes fácticos determinantes en las decisiones políticas y jurídicas.

El problema es que este repliegue del Estado se traduzca en una miniaturización notoria respecto de las políticas públicas de asistencia, en las cargas impositivas que busquen la redistribución del ingreso y el control efectivo de los grupos y organizaciones económicas que tienen injerencia en la vida nacional (Patiño, 2010: 301). Los efectos se manifiestan en la prevalencia de los grandes capitales que dan paso a la conformación de monopolios, en los vacíos de poder estatal que son aprovechados por la delincuencia con los consecuentes desequilibrios en la calidad de vida de los miembros de la sociedad, el aumento del desempleo y, por lo tanto, el incipiente o nulo crecimiento económico.

Tanto a nivel global, como en el caso de México, el modelo neoliberal ha ocasionado más perjuicios que beneficios, sobre todo en el renglón social. Por

ello, es oportuno y continúa vigente el pensamiento de Karl Polanyi (2011: 9) quien -de acuerdo con el prólogo de Joseph Stiglitz a su obra *La gran transformación*- sostuvo la tesis de que los mercados autorregulados nunca funcionan; sus deficiencias, no sólo en lo tocante a los mecanismos internos, sino también a sus consecuencias (es decir, respecto a los pobres), son tan grandes que se hace necesaria la intervención gubernamental; y el ritmo del cambio es de importancia total para determinar esas consecuencias. Por ello, se requiere de un Estado más visible y participativo, garante de la satisfacción de las necesidades materiales, sociales y culturales de la población.

La participación equilibrada y razonable del Estado en la economía puede lograrse a través del renacimiento de un Estado de bienestar, como lo sostiene Gerardo González Chávez (2008: 15), al afirmar que:

Es posible reorientar la participación directa del Estado en la economía a partir de una estrategia competitiva del mercado mundial, que utilice mecanismos de apoyo para fortalecer la industria y estimular la productividad nacional. Tenemos que transformar las visiones más radicales del neoliberalismo por una que permita el fomento y el desarrollo del mercado interno, sin descuidar los desarrollos en la producción del mercado internacional, mediante la aplicación de subsidios estratégicos, la promoción de la capacitación y la innovación tecnológica, el mejoramiento de las condiciones laborales, el estímulo a las exportaciones y los incentivos especiales a la infraestructura. Esta propuesta implica el renacimiento de un Estado de bienestar (...).

Si entendemos que la finalidad primordial de la economía es la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia y calidad de vida de las personas, entonces la participación activa del Estado es vital. Esto guarda íntima relación con el marco constitucional que regula y legitima dicha participación, en el cual la protección de los derechos humanos individuales y sociales es prioritaria en los sistemas democráticos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge esas aspiraciones en su artículo 25, en cuyo primer párrafo se establece lo siguiente:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

La rectoría económica del Estado se define como la facultad de éste para dirigir la actividad de los agentes económicos con la finalidad de alcanzar los objetivos del desarrollo. Recordemos que cada sexenio en México existe un Plan Nacional de Desarrollo en donde se fijan dichas metas. El proceso rector consiste en lograr la armonización de actividades a través de la concertación e inducción de los sectores social y privado, utilizando los instrumentos de política económica, tales como los apoyos y subsidios e inclusive la participación directa del Estado en el ámbito paraestatal (Vizcarra, 2007: 285).

Con base en lo anterior, el papel del Estado en la generación de políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo debe ser visible y comprometido con la construcción de la equidad de género, porque están en juego el bienestar de la población, la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, así como el interés general. La ausencia del Estado en el mercado laboral puede lesionar los derechos sociales y, por lo tanto, la calidad de vida de las personas, lo cual contradice el mandato constitucional. Asimismo, la invisibilidad del Estado en la protección de la familia y la promoción de la equidad de género no puede justificarse en medio del discurso de los derechos humanos, que incluye el aspecto económico. Por el contrario, la responsabilidad que debe asumir es la de un Estado que vele por el bienestar de los gobernados, anteponiendo el interés general y el bien común a cualquier otro interés particular o de grupo. Precisamente, como lo veremos más adelante, los ámbitos laboral y familiar son de orden público e interés social.

Sin embargo, en la doctrina económica persisten posturas distintas en relación a la participación del Estado en la economía, como podremos constatarlo en el siguiente apartado.

1.2 El Estado en la nueva estructura neoliberal

De acuerdo con el neoliberalismo, el Estado ha disminuido su injerencia en la economía. Más bien se aprecia una liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera; así como la privatización de empresas estatales. Los motivos que sustentan dicho modelo son la idea de mejorar la competitividad, estimular el libre acceso a los recursos de capital y a los tecnológicos, además de fomentar una estructura económica flexible con la finalidad de propiciar la inversión nacional y extranjera con la expectativa de obtener un crecimiento económico estable (Tello, 2011: 626). No obstante, los resultados no se han traducido en bienestar social, por lo cual es necesario explorar las perspectivas teóricas en torno a la participación estatal en lo económico.

1.2.1 Perspectiva neoclásica

La Escuela neoclásica es una corriente de pensamiento creada a finales del siglo XIX y que se afianzó en el siglo XX; pretende armonizar los puntos de vista de la Escuela clásica y la Escuela de la utilidad marginal e influyó de modo decisivo en el pensamiento económico que prevalecía en Inglaterra; fue impulsada por Alfred Marshall, profesor de economía política en Cambridge, y desarrollada por un grupo de seguidores durante los últimos años del siglo XIX. Sus miembros pugnaron por establecer las ideas y las enseñanzas de los economistas clásicos, pero introdujeron métodos científicos al análisis económico con objeto de medir los resultados del comportamiento humano en un sistema de precios. Marshall y sus seguidores introdujeron la teoría del equilibrio en una sociedad económica y

desarrollaron la teoría cuantitativa del dinero (Vizcarra, 2007: 138). De esta manera, es importante destacar que:

Los autores neoclásicos de principios del siglo XX, particularmente Irving Fisher, Knut Wicksell y A.C. Pigou, comenzaron a equiparar la teoría monetaria agregada con la teoría del valor. El mecanismo de transmisión del dinero a los precios, los determinantes de la velocidad de circulación y de la demanda de dinero, y el papel general de los tipos de interés en el proceso de expansiones y contracciones monetarias, fueron asuntos que interesaron a estos autores (Ekelund, 2005: 569).

Por otro lado, dentro de esta doctrina el elemento relevante es el mercado, en vez de la producción; es decir, se reafirma la postura de Adam Smith con respecto a la separación entre la producción mercantil y la producción doméstica, entre lo público y lo privado. Particularmente, en relación con la teoría del valor los neoclásicos se enfocan a la utilidad, a diferencia de los clásicos que se basaban en el trabajo. Otra distinción importante entre el pensamiento clásico y el neoclásico consiste en que en éste último los modelos de la economía son ahistóricos y con ausencia de relaciones sociales, por lo cual los individuos buscan la satisfacción de sus propias necesidades de manera egoísta. Se puede afirmar que la corriente neoclásica está fincada en la utilidad y en la racionalidad. En contraste con este enfoque, la Economía Feminista propone que la economía gire en torno a la calidad de vida en sociedad (Carrasco, 2006: 37). Más adelante abundaremos sobre el contenido de esta última postura.

Asimismo, la perspectiva neoclásica sostiene que la participación del Estado en la economía debe ser mínima o inexistente, puesto que el mercado alcanza por sí solo el equilibrio. La “mano invisible” del Estado es entendida como el no intervencionismo estatal, lo cual permite el crecimiento económico. Esta doctrina justifica la idea de autorregulación del mercado. Se trata de un teoría del equilibrio general competitivo, defendida por León Walras y Vilfredo Pareto de la ortodoxia neoclásica, y actualmente, sostenida por Milton Friedman y Robert Lucas de la Universidad de Chicago (Ramales, 2012: 17).

El paradigma surgido del Consenso de Washington en 1990¹, es una clara manifestación de la perspectiva neoclásica con respecto al papel del Estado en la economía. El impacto de este modelo se presentó en el contexto del neoliberalismo. De esta forma, podemos destacar que:

Las reformas estructurales, económicas y políticas, definieron una nueva organización económica, dentro de la cual se otorgó un papel central a los mecanismos de mercado. El Estado limitó el campo de acción a favor de la autorregulación del mercado, a fin de maximizar la eficiencia y, en consecuencia, el crecimiento económico. En otras palabras, la nueva economía política (la definición de los límites entre el Estado y el mercado) propiciaba un aumento del segundo a costa del primero (Dingemans, 2010: 137).

El Consenso de Washington modificó el papel del Estado en la economía porque se transitó de una hegemonía de la acción estatal propia del Estado de Bienestar, hacia una prevalencia del mercado distintiva del neoliberalismo. Los diez criterios a seguir de acuerdo con dicho Consenso son (Ruiz, 2002: 23):

1. Disciplina presupuestaria de los gobiernos.
2. Reorientación del gasto gubernamental a áreas de educación y salud.
3. Reforma fiscal o tributaria, con bases amplias de contribuyentes e impuestos moderados.
4. Desregulación financiera y tasas de interés libres de acuerdo al mercado.
5. Tipo de cambio competitivo, regido por el mercado.
6. Comercio libre entre naciones.

¹ Es destacable el papel del economista John Williamson, quien fue alto funcionario del Banco Mundial, y convocó en 1990 a una reunión de círculos académicos conservadores norteamericanos en coalición con el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado, misma que luego se denominó Consenso de Washington. Esta reunión tenía como propósito evaluar el estado de las economías de la región americana con el fin de poner en práctica reformas que pretendían revertir los efectos negativos de la crisis de la deuda externa de estos países y reencauzar el proceso económico dentro del marco neoliberal (Vizcarra, 2007: 67-68).

7. Apertura a inversiones extranjeras directas.
8. Privatización de empresas públicas.
9. Desregulación de los mercados.
10. Garantía de los derechos de propiedad.

Una de las críticas más conocidas sobre este consenso es la que realizó Joseph Stiglitz en su obra *El malestar de la globalización*, en la cual sostiene que los países cuyos gobiernos han seguido los criterios económicos propuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) han padecido recesiones más graves y prolongadas, como es el caso de Argentina y Bolivia. En cambio, los Estados que no han seguido la política económica dictada por estos organismos internacionales, experimentaron mejores resultados en cuanto a crecimiento económico. Señala como ejemplo a Corea del Sur. En palabras del autor:

Muchas de las ideas incorporadas al Consenso fueron desarrolladas como respuesta a los problemas de América Latina, donde los Gobiernos habían perdido todo control presupuestario y las políticas monetarias conducido a inflaciones rampantes (...). Estas ideas, elaboradas para hacer frente a problemas específicos de América Latina, fueron después consideradas aplicables a países de todo el mundo. La liberalización de los mercados de capitales fue propiciada a pesar del hecho de que no existen pruebas de que estimule el crecimiento económico.

En otros casos las políticas económicas derivadas del Consenso de Washington y aplicadas en las naciones subdesarrolladas no eran las apropiadas para países en los primeros estadios del desarrollo o las primeras fases de la transición. Forzar a un país en desarrollo a abrirse a los productos importados que compiten con los elaborados por alguna de sus industrias, peligrosamente vulnerables a la competencia de buena parte de industrias más vigorosas en otros países, puede tener consecuencias desastrosas, sociales y económicas. Se han destruido empleos sistemáticamente —los agricultores pobres de los países subdesarrollados no podían competir con los bienes

altamente subsidiados de Europa y Estados Unidos— antes de que los sectores industriales y agrícolas de los países pudieran fortalecerse y crear nuevos puestos de trabajo. (...) Así, con demasiada frecuencia la liberalización no vino seguida del crecimiento prometido sino de más miseria. Incluso aquellos que conservaron sus puestos de trabajo fueron golpeados por una sensación de inseguridad en aumento (Stiglitz, 2007: 55-57).

El análisis de Stiglitz nos permite comprender la importancia de la intervención del Estado, su responsabilidad en el destino de la sociedad en la que se organiza política, jurídica y económicamente. La realidad nos muestra que el papel del Estado en la economía es determinante en la construcción de las condiciones propicias para la generación de empleo, el crecimiento económico y sobre todo, la credibilidad en las instituciones. En esa medida, las políticas económicas y principalmente de carácter social que desarrolle el Estado tendrán mayor impacto en la calidad de vida de los gobernados. Particularmente, las políticas encaminadas al aumento de empleos formales, la promoción de la equidad de género, así como la conciliación entre el ámbito familiar y las responsabilidades laborales de los trabajadores, son compromisos que solamente el Estado puede realizar efectivamente.

Sin embargo, en relación con la situación de las mujeres, el enfoque neoclásico asevera que la discriminación es un fenómeno que puede ser corregido por las fuerzas del mercado (Chávez, 2010: 38-39). Esta postura ha sido criticada por el Banco Mundial a través del documento denominado *Engendering Development*, el cual promueve la equidad de género al presentar una estrategia en tres partes (Banco Mundial, 2001: 1-13):

- Reformar las instituciones para establecer los mismos derechos y oportunidades para hombres y mujeres.
- Promover el desarrollo económico para incrementar los incentivos para una mayor igualdad en la participación y los recursos.

- Tomar medidas de política activa para corregir las persistentes desigualdades por razón de sexo en el control de los recursos y en la participación política.

Esta estrategia implica la participación visible del Estado en la economía, principalmente al referirse a la promoción del desarrollo económico orientada a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Más adelante, en este mismo documento encontramos una relevante aportación para la mejor comprensión del papel del Estado en la instrumentación de políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la actividad laboral al declarar lo siguiente:

- Proporcionar un apoyo público para los servicios asistenciales de los niños fuera del hogar puede reducir los costos en los cuidados infantiles, posibilitando una mayor participación económica por parte de las mujeres y una escolarización más larga para las niñas adolescentes.
- La legislación que protege el mercado de trabajo es muchas veces una espada de dos filos, que genera costos y beneficios a las mujeres que trabajan en el sector formal. Por ejemplo, cuando las empresas corren con todos los costos en la licencia por maternidad, pueden estar predispuestas a tomar decisiones contra las mujeres. Cuando las mujeres soportan todos los costos, se reducen los incentivos para que las mujeres continúen trabajando. Las medidas que ayudan a que los costos en maternidad y otras prestaciones asistenciales sean pagados por los empleadores, trabajadores e incluso por el Estado, pueden elevar los beneficios en relación con los costos para las mujeres y sus familias.

De acuerdo con lo anterior, la armonización entre la vida familiar y el trabajo formal puede lograrse con el apoyo público, principalmente reduciendo los costos de los servicios de cuidado para los niños con la finalidad de que las mujeres puedan continuar desempeñándose en su empleo. Sin la injerencia del Estado ante situaciones como las que se refiere el Banco Mundial, la equidad de género y la protección de la familia pueden reducirse a una aspiración. Cabe comentar que las estrategias y políticas recomendadas por este organismo internacional distan mucho de ser una realidad, al traducirse sólo en un discurso.

En contraste con la perspectiva neoclásica, la autorregulación del mercado laboral y la mínima o nula participación del Estado no son las condiciones propicias para atender dichos compromisos de orden público e interés social. La necesidad de la intervención estatal en la economía se justifica claramente en la defensa de los derechos laborales, los derechos de las mujeres y la tutela de la familia. En el siguiente apartado analizaremos las bases de esa justificación.

1.2.2 Perspectiva de los poskeynesianos

El análisis sobre el papel del Estado, de acuerdo con la escuela poskeynesiana, se apoya en el pensamiento de John Maynard Keynes (1936). Esta doctrina sostiene la importancia de la intervención activa o visible del Estado en la economía. En este sentido, una de sus ideas centrales es que el libre juego de la oferta y la demanda no necesariamente dan como resultado el pleno empleo y la distribución equitativa de la riqueza. Por lo tanto, se justifica la participación del Estado con la finalidad de evitar graves problemas como el desempleo y el aumento de la pobreza. Esta perspectiva legitima la necesidad de un Estado benefactor, el cual, mediante las políticas fiscal y monetaria logre mejorar la calidad de vida de la sociedad con una distribución de ingreso más equitativa.

De esta manera, dicho paradigma se manifiesta como una reacción crítica a la corriente neoclásica y como la construcción de una teoría positiva que tiene la finalidad de completar la transformación intelectual que comenzó Keynes (Serrano, 2006: 20). Por ello, ha sido considerado un liberal reformista a favor del cambio y el fortalecimiento de las funciones del Estado porque son el camino para evitar la descomposición de la actividad económica.

En relación con las políticas sociales, la visión poskeynesiana las concibe como medios de legitimación del Estado. Esto tiene su origen en que la economía keynesiana es el soporte conceptual del Estado de Bienestar surgido después de la Segunda Guerra Mundial, el cual fue sustituido por el modelo emanado del Consenso de Washington. En este contexto, con el neoliberalismo la participación del Estado se redujo afectando de manera significativa la instrumentación de las

políticas sociales (Gamero, 2006:85-92). Por lo cual, retomar el esquema de Keynes implica redimensionar las políticas sociales para justificar la existencia y función del Estado frente a los gobernados.

Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la trascendencia del pensamiento de Keynes fue muy importante no sólo en Europa, sino también en América Latina, particularmente en la Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir del reconocimiento de dos realidades: los problemas generados por el libre funcionamiento de los mercados y la posibilidad de solucionarlos a través de una participación activa del Estado (Estay, 1997: 18). Sin embargo, dado el surgimiento del neoliberalismo, este paradigma ha sido hasta la fecha cuestionado, pero también defendido. Por una parte, el modelo poskeynesiano ha sido considerado una “peligrosa ilusión”, en tanto que “el que cualquier gobierno pueda hacer se ve severamente limitado por la manera en que está integrado en la totalidad de las relaciones sociales capitalistas” (Holloway, 2003: 11). Por la otra, hay quien afirma que “es necesario replantear la participación del Gobierno en la regulación de los mercados, es decir retomar el Keynesianismo en su más moderna versión, el Post-Keynesianismo (Jiménez, 1997: 7).” Lo que, desde nuestra perspectiva, puede resultar peligroso es adoptar posturas extremas: la ausencia del Estado o el exceso de intervencionismo estatal. Por lo tanto, el equilibrio de la participación del Estado en la economía puede orientarse por criterios teleológicos, es decir, relativo a sus fines, y si éstos se resumen en el bien común, entonces la redistribución equitativa de la riqueza y el bienestar de la sociedad deben ser prioritarios ante cualquier otro interés individual. Los costos de la pasividad del Estado en la economía han sido altos.

La legitimación del Estado es necesaria en los procesos de democratización. Esta puede lograrse concibiéndolo no solamente como sistema institucional de carácter superestructural, sino a través de su presencia en el proceso económico. Los procesos político y económico tienden a comprometer socialmente al Estado en diversas cuestiones como el funcionamiento del sistema económico, la dinámica distributiva y la relación entre industrialización y medio ambiente (Tomas,

1992:161). Por tal motivo, la perspectiva poskeynesiana está vinculada con la legitimación del Estado, en tanto la intervención estatal constituye el elemento central para lograr el reconocimiento social y razón de ser de dicho ente.

De lo anterior, podemos destacar dos aspectos centrales del paradigma poskeynesiano: la crítica al individualismo y la conciencia del elemento social en la economía. Por ello, el modelo de Estado poskeynesiano se conjuga con el reconocimiento de los derechos sociales que implican la limitación del individualismo en beneficio del interés común. En México, los derechos sociales establecidos a nivel constitucional tales como la igualdad jurídica de la mujer y el varón, la tutela de la familia (artículo 4º) y la protección de los trabajadores (artículo 123) son prioritarios y deben hacerse accesibles a todos los miembros de la sociedad a través de las políticas públicas. Es por eso que específicamente las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y el ámbito laboral participan de este sentido en la construcción de la equidad de género a partir de la armonización de las responsabilidades de hombres y mujeres mediante la estructuración y aplicación del presupuesto sensible al género.

1.3 La categoría trabajo en la Economía Política

El estudio de la categoría trabajo es de vital importancia para comprender uno de los ejes centrales de nuestro tema de tesis: la naturaleza de las actividades desempeñadas tanto en la esfera doméstica o familiar, como en la esfera de lo público o comúnmente denominado espacio laboral. Pues para poder introducirnos al tema de las políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo, nos parece primordial comenzar por explicar qué es el trabajo y algunas de sus clasificaciones conforme a la Economía Política.

Por ello también nos interesan los replanteamientos en torno a la definición de trabajo desde el punto de vista de la llamada Economía feminista, en la cual se han generado nuevas interpretaciones al respecto para incluir a las tareas domésticas y de cuidados familiares dentro de esta categoría. Así, desde hace

varias décadas, pero sobre todo a partir de los años sesenta del siglo XX, se introdujo la discusión respecto del trabajo doméstico, es decir, si las tareas que realizan los miembros de la familia, generalmente las mujeres amas de casa, constituyen trabajo y si éste tiene un valor económico. Del vasto material que se ha escrito en relación con esta temática, destacaremos algunas disertaciones.

Por ahora, comencemos con la reflexión acerca de las definiciones de trabajo vertidas en varios diccionarios y libros de Economía Política. Este vocablo ha sido definido como:

Proceso que se efectúa entre los hombres y la naturaleza y en el cual, los hombres —valiéndose de los instrumentos de trabajo, y mediante su actividad dirigida a un fin— modifican los objetos de la naturaleza de modo que con éstos puedan satisfacer sus necesidades. El proceso de trabajo abarca tres aspectos: 1) la actividad del hombre dirigida a un fin, o sea, el trabajo mismo, 2) el objeto de trabajo, y 3) los medios de trabajo con que el hombre actúa sobre dicho objeto (Borisov, 1966: 235).

De manera más breve se afirma, en el capitalismo, que el trabajo es la —actividad humana desarrollada en el proceso productivo bajo la dirección y guía del empresario (Napoleoni, 1962: 1475).” Queda claro que en ambas definiciones se trata de una actividad humana orientada a la satisfacción de necesidades. Sin embargo, la segunda nos parece al extremo reduccionista al señalar que dicha actividad se desarrolla bajo la dirección y guía del empresario, puesto que esto depende del contexto habida cuenta de que no siempre se estará subordinado a un empresario, sino que el patrón puede participar de otra calidad, como es el caso del sector público. Más allá de eso, también quedaría excluido de su contenido lo que hace el profesionalista o el artista cuando presta sus servicios o crea una obra, respectivamente, sin estar bajo la dirección de otro. Sin embargo, en ambos casos la finalidad es crear valor de uso de carácter físico, biológico, social o cultural. Cabe señalar que la idea de que el trabajo se realice —bajo la dirección y guía del empresario” es recogida por la Ley Federal del Trabajo en términos muy similares, al establecer:

Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

A pesar de que, en un sentido amplio, se pueda entender como trabajo todo esfuerzo físico o mental que se realiza para la satisfacción de necesidades, en esta Ley encontramos elementos distintivos como la subordinación.

Para Genaro García (1989:14-18), el trabajo es una serie de esfuerzos constantes con el fin de producir alguna cosa útil o provechosa. Las características de esta actividad son la constante repetición, el cansancio que produce y la inteligencia que se requiere para su realización. Sin embargo, García sostiene que a medida que nos familiarizamos con el trabajo el cansancio es menor. Lo cierto es que la expresión bíblica —“ganarás el pan con el sudor de tu frente” es una realidad. Ese último elemento también es tomado en consideración por Charles Gide (1941: 132) bajo la acepción de —“peña,” esto es, el trabajo es penoso porque implica un esfuerzo impuesto por la necesidad de alcanzar cierto fin para la satisfacción de una necesidad, lo cual generalmente no conlleva la experimentación de placer. No obstante, es necesario distinguir que el esfuerzo realizado va a modificarse con el desarrollo de las fuerzas productivas por lo que el tiempo de trabajo socialmente necesario va a ser menor con el incremento de la productividad aunque la enajenación del trabajo se mantenga o, incluso, se incremente.

Es de destacarse que en el proceso de trabajo se desarrollan relaciones entre los seres humanos que se han denominado —“relaciones de producción”, las cuales dependen del modo de producción dominante. Así, en el capitalismo se tiende a la explotación del asalariado a lo que Borisov (1966: 236) le llama —“la disciplina del hambre” la cual consiste en causar temor en el trabajador ante la idea de perder su trabajo y, por lo tanto, su forma de subsistir. En ese contexto, el trabajo se asume como una carga; en cambio, en el socialismo —de acuerdo con el mismo autor- la concepción es radicalmente opuesta, en tanto que el trabajo se convierte en una cuestión de honor y dignidad, una inspiración creadora.

Esta última idea contrasta con lo señalado por Gide, puesto que si el trabajo se realiza por honor y dignidad, con inspiración creadora, entonces no tendría por qué resultar penoso. Consideramos que estos elementos son eminentemente subjetivos, o sea, que cada individuo valora de manera diferente el trabajo que realiza. Mientras que para algunos se traduce en una carga, para otros puede experimentarse como una actividad agradable. Esto depende de la vocación de quien lo realiza, en tanto existe correspondencia entre la motivación intrínseca y el trabajo que desempeña. El perfil, las habilidades y las aptitudes del individuo resultan determinantes en la percepción que él mismo tenga de la actividad que desarrolla y esto se traduce en mayor o menor productividad.

A nuestro juicio la categoría trabajo se refiere a toda actividad consciente y racional que implica un esfuerzo físico y/o mental orientado a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de una sociedad existente en un contexto territorial e histórico determinado.

Por otro lado, podemos mencionar que existen diversos tipos de trabajo. Llama nuestra atención particularmente la distinción entre trabajo productivo y trabajo no productivo o improductivo, debido a que con base en ella identificaremos la ubicación de las actividades domésticas y de cuidados en el hogar en dicha clasificación. Para Carlos Marx (..) solo es productivo el trabajo que produce capital, y por tanto el trabajo que no lo hace, por útil que pueda ser –del mismo modo puede ser dañino- no es productivo para la capitalización, por tanto, es trabajo improductivo.” (Marx, 2007:246). De esta forma, la idea de trabajo improductivo es la negación del trabajo productivo, además de que ambas categorías, en sentido estricto, sólo pueden ser aplicadas al modo de producción capitalista y su finalidad es la de explicar la lógica del mismo en la relación trabajo-capital.

Consideremos otra idea sobre esta clasificación del concepto de trabajo:

El trabajo productivo es aquel que crea objetos materiales, es decir, bienes o productos. En cambio, el trabajo no productivo es el que está ligado a la distribución

de productos y actividades que satisfacen directamente las necesidades de los seres humanos, o sea, los servicios (Lange, 1996: 15-16).

De acuerdo con el contenido de esta tipología, las actividades domésticas y de cuidados en el hogar, no remunerados, se consideran trabajo no productivo, porque consisten en servicios y porque se realizan fuera del ámbito de valorización del capital. Sin embargo, desde la perspectiva de la reproducción social es un trabajo productivo necesario para garantizar la fuerza de trabajo en la reproducción del sistema. Ahora bien, si dichas actividades se mercantilizan, entonces sí pueden ubicarse en el contexto de la valoración capitalista. Vemos que, de cualquier manera, se ubican en la categoría trabajo, lo cual ha sido un punto de partida importante para luego determinar si existe la posibilidad de atribuirles un valor económico. Este es un aspecto que, si bien es cierto, no constituye el tema central de nuestra investigación, ha sido abordado en el ámbito de los tópicos desarrollados por la Economía Feminista.

Una clasificación semejante es la que distingue -dentro del trabajo productivo- por una parte, al trabajo manual; y por la otra, al trabajo intelectual. En ambos casos se provee de una utilidad o provecho. Sin embargo, puede resultar que el trabajo intelectual produzca más que el manual, dado que se destaca la inteligencia como un elemento de gran peso en la productividad (García, 1989: 16-17). Sin duda, en todo tipo de trabajo existe un grado mínimo de inteligencia para realizarse, aunque en el trabajo intelectual es evidente que dicha facultad juega un papel de mayor relevancia. En el caso de los servicios la inteligencia, entendida como capacidad de resolver problemas, puede hacer la diferencia entre un servicio de buena calidad y otro de mediocre o pésima calidad.

Si retomamos la diferenciación hecha sobre el concepto de trabajo desde el capitalismo por un lado y el socialismo por el otro; también encontraremos matices en torno a los significados de trabajo productivo y no productivo (Borisov, 1966: 240). Así, conforme al primer modelo, el trabajo productivo se define como

cualquier actividad que proporcione plusvalía al capitalista; en cambio, en el régimen socialista, la distinción entre aquellos tipos de trabajo atiende a la necesidad objetiva de satisfacer lo más plenamente posible los requerimientos materiales y espirituales de una sociedad. Por lo cual, algunas tareas consideradas como trabajo no productivo son la ciencia, la instrucción y la cultura.

El contenido de la categoría trabajo, como cualquier otro, es contextual, relativo, histórico, dinámico y evolutivo. Es contextual porque se determina en medio de una realidad concreta en la que los factores culturales, sociales y económicos influyen en su definición. Como vimos, su significado no es el mismo en el capitalismo que en el socialismo. Es relativo en tanto no participa de un sentido unívoco o absoluto, sino que cada corriente de pensamiento o incluso cada autor podrá aportar una noción distinta al respecto. Es histórico en razón de que las etapas de desarrollo van generando realidades diversas en la concepción de los conceptos, reflejo de la transformación del pensamiento. Es dinámico porque está en constante cambio, como consecuencia de los factores señalados. Y es evolutivo porque dichos cambios pueden ocasionar, en un momento dado, un nuevo paradigma, es decir, la modificación de aspectos totales del concepto que pueden generar su redefinición a la luz de otras corrientes de pensamiento las cuales justifiquen con argumentos viables el surgimiento de una nueva concepción acerca de la categoría en cuestión.

La historia nos da muestra de ese proceso transformacional en torno a la categoría trabajo (Gide, 1941: 127-130). En el pasado, la escuela de los fisiócratas sólo le atribuyó la calidad de productivo al trabajo agrícola, la caza, la pesca y la actividad minera. El trabajo manufacturero no fue considerado como tal. Sin embargo, a partir de Adam Smith, este último sí se incluyó en la noción de trabajo productivo. Dicha escuela tampoco tomó en cuenta al transporte y al comercio como actividades productivas, mismos que más adelante sí se incorporaron a dicho concepto. Mucho menos se consideraron como trabajo productivo los servicios profesionales, en tanto no generaban ningún producto. No obstante, en

este último tópico se ha afirmado que a pesar de que en esta última actividad no existe la obtención de riqueza material, sí se aprecia una utilidad o beneficio.

La clasificación de trabajo que aportan algunas exponentes de la Economía Feminista contrastan con la dicotomía productivo/no productivo, pues en su lugar aluden al trabajo productivo/ reproductivo. Así, de acuerdo con Lourdes Colinas Suárez (2010: 47-48), el trabajo productivo alude al —... conjunto de actividades en las cuales se producen bienes y servicios para el mercado destinados al intercambio o acumulación y, por lo tanto, es reconocido y valorado económica y socialmente. Es mayoritariamente remunerado y generalmente asociado a la esfera pública. En cambio, según la misma autora, el trabajo reproductivo es el —... conjunto de actividades en las cuales se producen bienes y servicios para el mantenimiento de la fuerza laboral y reproducción social. La primera incluye todas las actividades cotidianas conocidas como trabajo doméstico o quehaceres del hogar, destinadas a mantener diariamente a personas trabajadoras actuales y preparar sus futuros. La reproducción social se refiere a todas las actividades orientadas a la transmisión y acceso de recursos económicos y conocimientos de una generación a otra. Es mayoritariamente no remunerado, realizado principalmente por las mujeres y generalmente asociado a la esfera privada”. Sin embargo, conforme a las posturas revisadas con anterioridad, el trabajo reproductivo se considera trabajo no productivo debido a que concentra principalmente servicios, pero además no le sirve directamente al capital para su valorización, sino por el contrario, se percibe como un gasto que no le corresponde cubrir por lo cual lo evade, dejándolo en manos del Estado.

Por otra parte, en estrecha relación con nuestro tema de tesis, consideramos pertinente abordar la cuestión de la división sexual del trabajo, puesto que es la premisa de la que se derivan las problemáticas a las que se enfrentan, principalmente las mujeres, en la conciliación de las actividades domésticas y la vida laboral. Sobre todo porque en la época actual todavía son las mujeres quienes se dedican preponderantemente al trabajo doméstico, no obstante su

cada vez mayor incorporación al espacio laboral. Es decir, existe una repartición inequitativa del trabajo doméstico.

La división sexual del trabajo fue concebida como una manifestación natural por la cual a las mujeres les corresponde realizar las tareas propias del hogar, el cuidado y crianza de los hijos; en tanto que los hombres se desarrollan adecuadamente en el trabajo productivo. Esta distribución de tareas se presentó desde épocas remotas. Al respecto, Engels explica la forma en que se desarrolló esta división sexual del trabajo en el tránsito de la barbarie a la civilización en el contexto de las transformaciones económicas y familiares:

(...) con la aparición de los rebaños y las demás riquezas nuevas, se produjo una revolución en la familia. La industria había sido siempre asunto del hombre; los medios necesarios para ella eran producidos por él y propiedad suya. Por eso el ganado le pertenecía, así como las mercancías y los esclavos que obtenía a cambio de él. Todo el excedente que dejaba ahora la producción le pertenecía al hombre; la mujer participaba en su consumo, pero no tenía ninguna participación en su propiedad (...) La división del trabajo en la familia había sido la base para distribuir la propiedad entre el hombre y la mujer. Esta división del trabajo continuaba siendo la misma, pero ahora trastornaba por completo las relaciones domésticas existentes por la mera razón de que la división del trabajo fuera de la familia había cambiado. La misma causa que había asegurado a la mujer su anterior supremacía en la casa –su ocupación exclusiva en las labores domésticas–, aseguraba ahora la preponderancia del hombre en el hogar: el trabajo doméstico de la mujer perdía ahora su importancia comparado con el trabajo productivo del hombre; este trabajo lo era todo; aquél, un accesorio insignificante (Engels, 1993:146-147).

Desde entonces, hasta nuestros días, el trabajo doméstico y las tareas de cuidado en el hogar no han sido valorados socialmente, mucho menos desde el punto de vista económico. Además, dichas actividades siguen siendo realizadas principalmente por las mujeres, lo cual hace prevalecer la ancestral división sexual del trabajo. Para Engels, fueron circunstancias eminentemente materiales las que causaron también el antagonismo entre los sexos, concibiendo inclusive a la monogamia como una forma de esclavizamiento del hombre hacia la mujer para la

procreación de los hijos y las labores domésticas. Es por eso que, al referirse a la desigualdad entre la mujer y el hombre sostiene:

(...) la emancipación de la mujer y su igualdad con el hombre son y seguirán siendo imposibles mientras permanezca excluida del trabajo productivo social y confinada dentro del trabajo doméstico, que es un trabajo privado. La emancipación de la mujer no se hace posible sino cuando ésta puede participar en gran escala, en escala social, en la producción, y el trabajo doméstico no le ocupa sino un tiempo insignificante. Esta condición sólo puede realizarse con la gran industria moderna, que no solamente permite el trabajo de la mujer en vasta escala, sino que hasta lo exige y tiende más y más a transformar el trabajo doméstico privado en una industria pública (Engels, 1993: 147).

No obstante, la incursión de la mujer en el ámbito productivo no necesariamente ha significado una disminución de sus responsabilidades domésticas y de cuidado. Aunado a esto, dicha incursión se ha dado en condiciones de desigualdad y discriminación con respecto al varón, pues las oportunidades laborales entre hombres y mujeres no han sido las mismas, ni tampoco la remuneración por trabajo igual. En el modo de producción capitalista, hombres y mujeres son explotados, pero generalmente las mujeres son las que se enfrentan a la dificultad de armonizar su vida familiar y laboral. Y aunque existan servicios domésticos y de cuidado que contratar fuera del ámbito privado, si son proporcionados por el Estado, resultan insuficientes o de mala calidad; y si son proveídos por particulares, conllevan un gasto que en muchas ocasiones no puede solventarse por parte de los miembros de la familia.

Por otro lado, el elemento de la “naturaleza” como justificación fundamental de la rígida distribución de responsabilidades dentro y fuera de la familia, comenzó a ser cuestionado a través del feminismo a finales de los años sesentas del siglo XX. Es en ese entonces cuando se intenta demostrar que la división sexual del trabajo tiene su origen no en cuestiones naturales, sino en factores sociales. Por ello, la categoría género se presenta como la piedra angular para comprender que la asignación diferenciada del trabajo de hombres y mujeres obedece a una construcción social por la cual se les atribuyen ciertas funciones a uno y otro sexo,

en razón de lo que culturalmente se considera masculino o femenino. De ahí que se afirme que hay —trabajos para mujeres” y —trabajos para hombres”.

En este sentido, Jean Gardiner (2005:91-107) desarrolla una aportación a la discusión sobre la economía política del trabajo doméstico. De acuerdo con lo anterior, bajo el sistema capitalista se ha conservado el trabajo doméstico para efectuar parte de la reproducción y conservación de la fuerza de trabajo. Asimismo, Gardiner sostiene que, según Carlos Marx, el trabajo doméstico no crea valor. Sin embargo, en los textos de Marx encontramos que la sustancia común a todas las mercancías es el trabajo, y, en esa medida, el trabajo doméstico — si se realiza dentro del proceso de producción capitalista— sí genera valor, pues —le valor de una mercancía se determina por la cantidad de trabajo que se invierte en su producción” (Marx, 1898:21).

Por su parte Susan Himmelweit (2005: 251-277) expone el replanteamiento que las feministas y algunos economistas han hecho en relación con el concepto *trabajo* para incorporar en su contenido a las actividades domésticas y de cuidados. Se apunta al desarrollo de una economía feminista que rebase la dicotomía trabajo/no trabajo. Los argumentos centrales para justificar la inclusión del trabajo doméstico dentro de la categoría trabajo son:

- Las actividades doméstica y de cuidados participan de las características distintivas de la categoría trabajo, es decir, existe un esfuerzo físico y/o mental que requiere energía, se le dedica tiempo (aunque en este caso es indefinido al no existir horario o jornada) y se realiza con una finalidad específica orientada a la satisfacción material y espiritual de necesidades humanas.
- El trabajo del hogar forma parte de la división del trabajo, vista como necesaria en la organización familiar para la producción directa de bienes y servicios dentro de la célula doméstica en el modo de producción capitalista. No obstante, en el desarrollo social, todos estos elementos son los que garantizan la reproducción.

- En este tipo de actividades es posible separar al sujeto del trabajo, es decir, independientemente de quién realice las tareas domésticas (hombres o mujeres), el resultado puede ser el mismo para efectos prácticos. Este tipo de trabajo no es inseparable del trabajo de las mujeres. Más bien el factor que incide en la tendencia a considerar que corresponde a las mujeres su realización se da en función de aspectos culturales e ideológicos. Sabemos que actualmente son cada vez más los varones que realizan esas funciones y también de manera eficaz.

Al conjugar estas cualidades puede sostenerse que el trabajo, desde la perspectiva de la Economía Feminista es definido como —~~un~~ actividad que tiene un propósito, requiere tiempo y energía, forma parte de una división del trabajo y es separable de la persona que lo realiza (Himmelweit, 2005: 256).” Sin embargo, queda claro que se trata de un trabajo no remunerado. Y aunque bajo la idea de trabajo asalariado pareciera que sólo lo que es remunerado equivale a trabajo y todo lo demás resulta ser tiempo de ocio; no toda actividad sin pago implica ocio. Asimismo, la corriente feminista ha propuesto la ampliación del concepto de Economía para incluir a la esfera doméstica; esto en virtud de que la idea de producción se equipara a la de economía y no así el trabajo doméstico (Beechey, 1994: 436). No obstante, cabe comentar que en el terreno legislativo se ha reconocido al trabajo doméstico y al cuidado de los hijos como contribución económica al sostenimiento del hogar. Así está dispuesto por el artículo 164-bis del Código Civil para el Distrito Federal. Esto representa un avance en la valoración económica del trabajo doméstico, con independencia de que sea realizado por hombres o mujeres.

El análisis de la división del trabajo se considera un tema de la Economía, no obstante que esta disciplina ha centrado su atención en aquélla que se da por razones tecnológicas, de productividad o por necesidades de especialización en conocimientos. En contraste:

La división del trabajo basada en las características de las personas (como el sexo, la edad, el estado civil, la raza o la etnia) se ha considerado como un asunto

extraeconómico que compete a quienes se dedican a la sociología o a la antropología. Sin embargo, tal parcelación del estudio de la división del trabajo impide entender cómo se reproducen las sociedades. Si esto no es campo de la economía, la propia disciplina carece de sentido (Rendón, 2003: 9).

El estudio de la forma en que se distribuye el trabajo entre hombres y mujeres requiere de un abordaje interdisciplinario, en tanto que su complejidad nos permite reconocer la presencia de elementos económicos, sociales, culturales e históricos en la organización familiar y cómo esto repercute en todo el sistema social y económico. La interacción entre dichos elementos puede observarse en los problemas de segregación ocupacional, específicamente la que se da por sexo, lo cual puede derivar en discriminación laboral. En otras palabras, el rol de ama de casa, responsable del cuidado y la crianza de los hijos puede constituir un obstáculo para que la mujer se encuentre en posibilidades de acceder y permanecer en un empleo formal y, por lo tanto, realizar un trabajo productivo. No se trata de que la mujer renuncie a la maternidad, sino de que se generen alternativas para que, mediante un paulatino cambio cultural, el varón participe también en las actividades tradicionalmente asignadas a la mujer; y ésta pueda desarrollarse laboralmente e incluso en otros terrenos como el académico. De ahí que el factor social o cultural que tiene que ver con la organización de la familia se vincula con lo económico debido a que del equilibrio en la distribución de las responsabilidades familiares depende la exitosa incorporación o permanencia de ambos géneros en la vida laboral y productiva de una sociedad.

1.4 La Nueva Economía de la Familia

Durante la década de los sesenta del siglo XX en el marco del pensamiento neoclásico surgió la corriente denominada *Nueva Economía de la Familia* para referirse al análisis económico de las relaciones que se dan entre los miembros de la célula doméstica con la intención de conformar criterios orientadores para la maximización de la utilidad y las ganancias que pueden producirse como resultado de la unión conyugal, la división del trabajo en el hogar y la procreación. El

principal exponente de esta teoría fue Gary Becker (1987:5-36), quien al aludir a la idea de utilidad, consideró algunos elementos como los bienes generados dentro de la familia, los productos adquiridos para la satisfacción de sus necesidades e incluso el tiempo de ocio. Se refirió a la reproducción como capital humano y servicio doméstico.

Es de destacarse la perspectiva aportada por Becker en relación con la división del trabajo en el hogar, puesto que se vincula con nuestro tema de tesis. El autor desarrolla su teoría con base en un modelo de familia nuclear o tradicional en que las funciones de sus integrantes están bien definidas. Considera al trabajo doméstico como productivo y lo distingue del tiempo de ocio y sostiene que la inversión de capital humano afecta igualmente a la productividad del tiempo dedicado al hogar que del tiempo dedicado al mercado. El espacio dedicado a la cocina o a la crianza y educación de los hijos lo califica como una inversión que aumenta la productividad del tiempo asignado al hogar. Así, el criterio para distribuir las cargas de las actividades domésticas, pero también del trabajo fuera del hogar, se asume en función de la búsqueda del grado máximo de beneficios, por lo cual no se trata de una decisión autónoma o individual de cada miembro de la familia, sino que ésta atiende al principio de solidaridad o cooperación familiar. Para determinar dicha repartición del trabajo, se parte de la idea de que le corresponderá a quien tenga más aptitudes para realizarlo. De acuerdo con esto, se justifica que las mujeres se dediquen al trabajo doméstico, mientras que a los varones les corresponde el rol de proveedores. Esta asignación de funciones tiene su razón de ser, según Becker, no sólo en que biológicamente ya están determinadas principalmente por la maternidad, en el caso de la mujer, sino porque ésta lo ha aceptado de forma voluntaria. Es decir, no existe una imposición cultural que constriña a las mujeres al papel de ama de casas, sino que se trata de una convicción.

Esta rígida visión fue objeto de críticas al contrastarse con las paulatinas transformaciones culturales en la cada vez más diversa naturaleza de las composiciones familiares que han dado como resultado la activa participación de

muchos varones en las tareas del hogar, mientras que un creciente número de mujeres se ha incorporado al mundo laboral. Frente a la familia nuclear o tradicional se han conformado nuevos tipos de organización doméstica, como la extensa, monoparental y ensamblada.

Como resultado de dichas críticas, este enfoque ha sido replanteado por Barbara Bergmann (1995:43) para incorporar la idea de *negociación* en la asignación de los roles o funciones en la satisfacción de las necesidades de los miembros de la familia. Esto implica una visión más flexible y adecuada a la nueva realidad de la familia, cuyo objetivo es la consideración de alternativas para decidir si el varón o la mujer pueden optar por evitar el trabajo doméstico a través de la aportación de ingresos provenientes del trabajo remunerado. Esto cambia significativamente la perspectiva original del pensamiento de la economía de la familia, porque ya no se trata de una división del trabajo determinada con base en un pensamiento patriarcal o sexista, puesto que toma en cuenta la libertad de los integrantes de la familia para lograr un acuerdo en la repartición de funciones en beneficio no solamente del grupo familiar en abstracto, sino también de cada individuo que lo constituye. En estos términos es más propicia la construcción de la equidad de género porque existe apertura y posibilidades de diálogo.

De cualquier manera, la aportación más significativa de la Nueva Economía de la Familia consiste reconocer al trabajo doméstico como una categoría con igual importancia que el trabajo que se realiza fuera del hogar. En otras palabras, se concibe la relevancia de la producción de bienes domésticos que contribuyen a generar bienestar para todos los miembros de la familia. Al plantear una analogía entre la familia y la empresa, aspectos como la utilidad, la eficacia y la especialización de tareas están presentes en su contenido; de esta manera los bienes adquiridos fuera de la célula doméstica y los generados en su interior se conjugan con un sentido de altruismo, solidaridad o cooperación.

Sin embargo, insistimos en que la asignación de las funciones del varón y la mujer conforme a una división sexual del trabajo constituye una postura rígida, sobre todo al sostener que es la mujer a quien le corresponde el trabajo doméstico

y al hombre la responsabilidad de proveedor. Este esquema familiar que, como ya vimos, se inserta en una idea de familia nuclear y tradicional, puede ocasionar un círculo vicioso; es decir, se considera que la mujer debe permanecer en el hogar y hacerse cargo de las actividades domésticas en virtud de que en el medio laboral su salario es más bajo que el del varón, pero a su vez, una de las causas que ocasionan dicho demérito en la remuneración que percibe la mujer es precisamente el conflicto que surge entre sus responsabilidades familiares y laborales, al tener que atender las primeras de forma prioritaria. No sucede lo mismo con el varón, pues generalmente se limita al trabajo productivo y si voluntariamente desea colaborar en alguna actividad doméstica, ésta no le afecta en el cumplimiento de sus responsabilidades laborales.

En ese sentido, la posibilidad de conciliar la vida familiar y la vida laboral con un enfoque de género, no sólo se traduciría en “ajustar” las cargas domésticas y de cuidado de los hijos de las mujeres dentro de la familia para que tengan la oportunidad de incorporarse de manera más exitosa en el plano laboral; sino más bien en promover la participación de los varones y demás miembros de la familia en la satisfacción de las necesidades de todos los integrantes de la célula doméstica. En otras palabras, fomentar la distribución equitativa de cargas y beneficios: lo que se ha denominado una justicia distributiva, basada en criterios de proporcionalidad y equidad. De otro modo, aquella concepción de Becker seguiría relativamente viva en cuanto a la división sexual del trabajo dentro de la familia, carente del principio de igualdad en las relaciones humanas.

1.5 Origen y contenido de la Economía Feminista

El origen de la Economía Feminista se ubica en la década de los setenta del siglo XX. Sin embargo, es importante tener en cuenta que sus antecedentes básicos se remontan al siglo XIX y cuyos tópicos de análisis fueron: la condición de las mujeres en relación con la pobreza, la igualdad de derechos, la igualdad salarial con respecto al varón y el reconocimiento del trabajo doméstico. En buena

medida, son algunas de las cuestiones que actualmente continúan siendo abordadas por esta disciplina (Benería, 2003: 23 - 74).

Un momento relevante en el nacimiento de esta corriente de pensamiento es el año de 1990 en que la *Conferencia Anual de la American Economic Association* incorpora una mesa de discusión relativa a los enfoques feministas en la Economía. En 1992, en Estados Unidos de Norteamérica fue creada la *International Association For Feminist Economics* (IAFFE), cuyo fin fue el de generar un ámbito de discusión sobre los temas vinculados con la perspectiva feminista en la Economía. Como resultado de dicha labor, en 1995 se da a conocer la revista *Feminist Economics*. Los aspectos estudiados a partir de este contexto han sido principalmente: la disertación en torno al concepto de trabajo; el trabajo doméstico; la participación y discriminación laboral de las mujeres; el sesgo androcéntrico en los *presupuestos públicos*; y el estudio diferenciado sobre el uso del tiempo de hombres y mujeres (Carrasco, 2006: 31).

Los criterios esenciales de la Economía Feminista son:

- A. La finalidad primordial de la Economía es la satisfacción de necesidades básicas de subsistencia y calidad de vida de las personas.
- B. La incorporación de la categoría *género* en el estudio de temáticas como el mercado laboral y las políticas públicas. El género es entendido como una construcción social por la cual se atribuyen comportamientos y funciones que se consideran adecuados para cada sexo.
- C. Se trata de una disciplina no monolítica, sino interdisciplinaria y abierta.
- D. La construcción de una disciplina integradora de la realidad de las mujeres y los hombres, sus diferencias y formas de equilibrio con base en la satisfacción de las necesidades humanas.

- E. El reconocimiento del trabajo no remunerado y el cuidado de la vida humana.

- F. El replanteamiento de algunas posturas neoclásicas y de la Nueva Economía de la Familia en relación con la idea de *homo economicus*, la valoración del trabajo doméstico y la división sexual del trabajo. En este sentido, el modelo neoclásico de la familia tradicional (en donde los roles del hombre y de la mujer están claramente diferenciados, siendo el primero proveedor y la segunda ama de casa) al ser revisado de manera crítica, presenta desventajas y legitima la dominación masculina con la consecuente dependencia de las mujeres. Lo que se requiere es una visión holística (Benería, 2003: 29).

De manera coincidente, según Amaia Pérez Orozco, los elementos definitorios de la Economía Feminista son:

- A. La consideración de que las relaciones de género son económicamente relevantes. Esto se vincula con el trabajo no remunerado, pues la adjudicación a las mujeres del rol de cuidadoras gratuitas, siempre disponibles, es una de las construcciones básicas de género que subyace al funcionamiento de la economía.

- B. El cuestionamiento de los paradigmas androcéntricos que excluyen a las mujeres, pues sostienen una idea reduccionista de la economía como mercados en los que la esfera de la reproducción y los trabajos no pagados están excluidos. Además, la comprensión del ámbito mercantil gira en torno a la experiencia masculina.

- C. La crítica a la dicotomía: trabajo productivo y trabajo de reproducción, con la intención de entender ambos como un proceso transversal de sostenibilidad de la vida, de generación de recursos necesarios para el buen vivir.

- D. La interrogación de los criterios de valoración de la ciencia heredados desde la Ilustración: la objetividad como neutralidad valorativa, la universalidad del conocimiento y acercamiento paulatino a la verdad.
- E. La definición de los hogares como las unidades económicas básicas en conflicto cooperativo, pues tanto el trabajo doméstico y de cuidados, como los recursos que provienen del trabajo remunerado, son aspectos que se negocian según los criterios de distribución, control y acceso que cada hogar determine, lo cual es fuente de tensión.
- F. La visibilización del circuito integrado de la economía conformado por varias esferas: el mercado, el Estado, los hogares, las redes sociales y comunitarias.
- G. La interdisciplinariedad. Un ejemplo es la vinculación con el Derecho, pues la lucha por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres está relacionado con las condiciones económicas de una sociedad, así como la transformación del sistema económico está ligado a lo jurídico (Pérez, 2014: 83-117).

Consideramos que el planteamiento de esta autora es de utilidad para reforzar los aspectos fundacionales de la Economía Feminista, principalmente su carácter humanista al destacar el concepto del “bien vivir” en torno al cual giran las actividades de los miembros de la sociedad, pues el equilibrio de las fuerzas del mercado, la intervención del Estado y el reconocimiento del valor económico del trabajo reproductivo abonan a una mejor expectativa de la sostenibilidad de la vida y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Como ya lo señalamos, uno de los tópicos estudiados por la Economía Feminista es el de los presupuestos públicos. En estos se ha observado la ausencia de la perspectiva de género y, por lo tanto, la necesidad de considerarlos como un instrumento para lograr la eficacia de las políticas de Estado con la

finalidad de equilibrar las desigualdades entre hombres y mujeres. Es a través de los *presupuestos sensibles al género*² que esa disciplina da respuesta real y concreta a la construcción de la equidad. Este concepto alude a —un conjunto de procesos, análisis e instrumentos que permiten estudiar los presupuestos públicos (gastos e ingresos) desde una perspectiva de género, identificando las distintas consecuencias e impactos para mujeres y niñas de forma comparativa con las de hombres y niños. Se trata, por tanto, de una herramienta de análisis en la cual el presupuesto gubernamental se presenta desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos e ingresos de manera diferenciada en mujeres y hombres (Carrasco, 2006: 52).” Es evidente que en el reconocimiento de las diferencias psicológicas, sociales, económicas y culturales entre hombres y mujeres está la base de la orientación de los presupuestos públicos para lograr la igualdad de oportunidades y beneficios en el mercado laboral, así como la mejora en la calidad de vida de ambos. La expectativa central al elaborar presupuestos sensibles al género consiste en vincular de manera congruente los objetivos políticos, los ingresos y el gasto público.

El presupuesto sensible al género participa de un *enfoque transversal*, es decir, que penetre en el análisis y desarrollo político, que se produzcan estadísticas por sexo en todas las áreas sociales y económicas y que exista transparencia en la información para su seguimiento y evaluación.

Algunos de los fundamentos de los análisis sensibles al género se encuentran en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y en la Plataforma para la Acción de Beijing emanada de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (1995). Ambos documentos establecen la necesidad de que los gobiernos tomen medidas que fomenten la armonización de las responsabilidades familiares y laborales de mujeres y hombres.

² En el capítulo IV abordaremos con mayor detalle las diversas metodologías para la elaboración y análisis de los presupuestos sensibles al género.

La estructuración de las iniciativas de este tipo de presupuesto ha sido estudiada por Diane Elson (2003: 209 y ss.), de cuyo abordaje se desprenden dos principios claves: la evaluación del impacto de los presupuestos tanto en el nivel individual como familiar; y el reconocimiento de la contribución económica del trabajo doméstico no remunerado. Elson sostiene que la mayoría de los gobiernos ha manifestado su compromiso con la construcción de la equidad de género y la transversalización de las políticas de género; sin embargo, existe una brecha entre dichas políticas y la forma en que se recauda y gasta el dinero.

Desafortunadamente, el caso mexicano es un ejemplo de esa falta de concreción en las políticas de género. Según Ruth Zavaleta Salgado (2012:1) a pesar de que en México existe un presupuesto transversal de género, no se ha logrado potenciar y visibilizar su ejercicio por tres razones:

1. En el Plan Nacional de Desarrollo no existe un vínculo directo entre esta política transversal y las metas que se puedan medir en determinada periodicidad.
2. Si la transparencia del gasto no está vinculada a la medición de las metas y del gasto del recurso público, entonces, los informes de seguimiento se reducen a contabilizar los eventos y las personas del sexo femenino y masculino que asisten, en lugar de medirse el impacto de las acciones que se realizan para lograr los cambios que deseamos, en este caso, conseguir la igualdad normativa y sustantiva entre mujeres y hombres.
3. No existe una coordinación entre todas las dependencias de los Tres Poderes de la Unión que ejercen gasto de institucionalización de perspectiva de género porque, si bien es cierto, cada institución hace su estrategia de perspectiva de género, ésta sólo se conoce por medio de los escuetos informes públicos de las páginas de transparencia y que, muchas veces, no logran traducir los esfuerzos y logros que obtiene cada institución respecto a esta política pública.

Por ello, el presupuesto sensible al género, adecuadamente instrumentado, constituye una alternativa viable para que los recursos públicos sean dirigidos hacia el logro efectivo de los objetivos de la equidad de género que son un compromiso de los Estados adquirido en el ámbito internacional.

Paloma de Villota (2013: 79 y ss.), también contribuye al estudio de los presupuestos sensibles al género, desde la perspectiva de la teoría de las capacidades. Además, indica que –al política presupuestaria presenta dos vertientes bien definidas, los ingresos y los gastos. La política de ingresos tiene por objeto obtener los recursos económicos necesarios para hacer frente a las necesidades del sector público, mientras que la política de gasto es la herramienta a través de la cual se realizan las políticas social, familiar y de igualdad de oportunidades (2003: 295 y ss.).”

En otro texto, coordinado por Villota (2008:3-123) se analizan las políticas públicas de conciliación de la vida profesional y familiar en la Unión Europea, destacando el estudio del modelo nórdico en el contexto del Estado del bienestar. Al respecto, el análisis se efectúa a través de lo que la autora denomina: triángulos institucional, doméstico y de política de paternidad; así se evidencia la estrecha y dinámica relación entre el Estado, el mercado y la familia (Hobson, 2008: 113 y ss.). En ese sentido, las políticas públicas orientadas a la construcción de la equidad de género requieren una visión integral que tome en cuenta la compleja interacción entre estos tres elementos. Bajo esta perspectiva, el Estado de bienestar incorpora a los hombres en la transformación hacia la igualdad de género. En otras palabras, se trata de una Economía feminista incluyente que tome en cuenta a los hombres para que participen en el trabajo no remunerado y de cuidados con los mismos beneficios que obtendrían las mujeres en la misma situación.

También en relación con dichas políticas públicas, en el trabajo coordinado por María Antonia Carbonero Gamundí y Silvia Levín (2007: 2-145) se recogen análisis sobre las situaciones existentes en Europa y América Latina. En el caso de América Latina, Irma Arriagada (2007: 49-77) destaca los cambios que se han

presentado en las familias, dejando atrás la prevalencia del modelo tradicional, es decir, la de tipo nuclear. El impacto de esta diversificación se refleja en el aspecto laboral y social, principalmente, por lo cual, las políticas públicas deben ser congruentes con las necesidades que emanan de los nuevos tipos de familias. En esta misma obra colectiva, Juliana Martínez Franzoni y Rosalía Camacho (2007: 117-146) exploran la compleja realidad de las mujeres latinoamericanas para asumir las responsabilidades familiares y laborales de manera exitosa y los avances que se han dado en las políticas conciliatorias en general y las vinculadas a la seguridad social, en lo específico. Para el caso particular de España, Olga Salido Cortés (2007: 277-306) aborda la trascendencia de la incorporación masiva de mujeres en el mundo laboral y los efectos a nivel social y económico que ello ha producido. Así, pone énfasis también en las políticas públicas como instrumentos para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pero también la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. Las políticas de conciliación que la autora explica son: la flexibilización del tiempo de trabajo, las licencias parentales, las prestaciones económicas en dinero, los servicios de atención y cuidado, así como el estímulo a la contratación de mujeres.

Por su parte, los trabajos publicados en los tres volúmenes de la obra *Feminist Economics* (2011), constituyen la conjunción de importantes aportaciones desde las temáticas: Feminismo, economía y bienestar; trabajo remunerado y no remunerado y; perspectivas globales sobre género. Así, Julie A. Nelson (2011:37-54) concibe a la Economía como una ciencia construida socialmente en la que los valores de género están presentes; por un lado se habla de una Economía masculina cuyo contenido culturalmente se asocia con las ideas de superioridad, y en cuanto al método se percibe una adherencia estricta de las normas lógicas y materiales, así como un rigor matemático. Por otro lado, la academia feminista sugiere el replanteamiento de aquella visión por considerar el riesgo de caer en la rigidez desde el punto de vista del método. En cambio, proponen incluir en los estudios de la Economía cualidades tanto masculinas como femeninas, es decir, abrir los espacios a la práctica flexible, humanística, contextual, sin dejar a un lado la parte fuerte, lógica, científica y precisa. Entendemos la intención de generar un

equilibrio entre los criterios científicos y estrictos de la Economía y los aspectos interdisciplinarios, interpretativos y humanísticos.

En esta misma obra, Amartya K. Sen (2011:5-31) ofrece un análisis integral en el cual destaca la idea de que es común hacer distinciones por género en los estudios de Economía, lo cual puede resultar innecesario en tanto que problemáticas como la pobreza afectan a hombres y mujeres. No obstante, encuentra justificado que en algunos temas se incorpore la categoría de género para comprender mejor sus contenidos, por ejemplo al tratar aspectos relacionados con las ocupaciones y las condiciones familiares. Precisamente, toma en consideración a la familia como manifestación de una de las diversas identidades del individuo, refiriéndose a una identidad como hombre o mujer, pero también como miembro de una familia; y en esa medida, con la noción de bienestar y de expectativa de bienestar en la satisfacción de intereses individuales dentro de este grupo social primario. Asimismo aborda la cuestión del trabajo productivo y el trabajo reproductivo, reconociendo que a este último se le ha considerado como improductivo; sin embargo, también destaca que recientemente se le ha atribuido un valor económico. De cualquier manera, sostiene que la prosperidad de un hogar depende de la totalidad de las actividades realizadas por los miembros de la familia en que la cooperación es crucial, aunque se producen conflictos en la división del trabajo en su interior.

El artículo de Susan Himmelweit (2011: 251-277) igualmente publicado en *Feminist Economics*, enriquece nuestro abordaje al tema del impacto de la categoría *género* en el análisis de la política económica. De acuerdo con su pensamiento, los responsables de generar políticas económicas deben tomar en cuenta la economía productiva y la economía reproductiva; así como las diferencias entre los géneros para promover la equidad. En ese sentido, hombres y mujeres pueden responder de forma distinta ante las políticas económicas, puesto que su posición en el ámbito económico es diversa, así como las responsabilidades que cada uno asume en la sociedad. Los roles que desempeñan los hacen interdependientes y, por ello la necesidad de que las

políticas económicas reconozcan esa realidad y se conformen bajo una visión integral al considerar que la economía productiva depende de la economía reproductiva. La primera consiste en el trabajo doméstico, contribuye a la socialización del individuo y al sostenimiento de las capacidades humanas; la segunda se identifica con el espacio público y las infraestructuras social y económica. Sea como sea, ambos sectores interactúan y se realimentan.

Por otra parte, el trabajo de Antonella Picchio retoma la visión de Sen para reconocer la importancia de las capacidades y potencialidades físicas, emotivas, culturales y económicas como el centro de la calidad de vida comunitaria e individual de las mujeres y la finalidad principal de la política pública para lograr el bienestar. Para tal fin, también se requiere de la consideración del carácter multidimensional del bienestar de mujeres y hombres, en donde el uso del tiempo es determinante y se realiza en función de necesidades de educación, salud, acceso a recursos, trabajo, transporte, cuidado de otros y cuidado de sí mismos. Por ello, apunta que en la elaboración de presupuestos sensibles al género, la ponderación de estas dimensiones es fundamental. Bajo esta mirada, Picchio asume la complejidad presente en la discusión en torno a la valoración del trabajo no remunerado, en tanto trabajo doméstico y trabajo de cuidado, al sostener que —el problema entre el trabajo no remunerado de las mujeres y el remunerado de los hombres es que ese trabajo de los hombres necesita mucho trabajo de cuidado (...). Entonces el problema es que si las normas de trabajo son hechas sobre un modelo masculino, las mujeres tienen mucha dificultad de entrar en el mercado laboral masculino porque exige cuidado y ellas no tienen cuidado, cuidan y no tienen quien las cuide. Es un problema teórico político y de ver la conexión estructural entre los dos: el trabajo no remunerado mayormente femenino y el trabajo remunerado” (Picchio, 2014: 43-44). Así, llega a la conclusión de que el trabajo no remunerado sostiene al trabajo remunerado. Por lo tanto, en la estructuración del presupuesto público y en la evaluación de las políticas públicas es necesario un enfoque de bienestar por parte del Estado.

La Economía Feminista también explora de manera particular el tema de la Economía del cuidado, cuyo contenido consideramos que se enlaza de forma significativa con las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, en razón de que la atención a los niños, los adultos mayores, enfermos y personas con capacidades diferentes es, generalmente, una responsabilidad atribuida y realizada por las mujeres, lo cual dificulta su acceso y permanencia en el ámbito laboral. En este terreno, Alba Carosio aborda la sostenibilidad humana como el fundamento de la Economía del cuidado, en tanto es indicador de bienestar. Sin embargo, bajo el modelo capitalista, en muchos casos, la necesidad de cuidar y producir la vida se resuelve mercantilizando los trabajos de cuidados, al tiempo que —el patriarcado apoya al capitalismo permitiendo que el cuidado de la vida sea sin costo y garantizando multitudes de pobres para la reserva. La naturalización del rol de cuidadoras de las mujeres también permite ahorrar y recortar gasto social: las mujeres son hospitales y asilos de las familias” (Carosio, 2014:22). Llama la atención la forma puntual en que la autora caracteriza lo que denomina la crisis de los cuidados, de cuyo contenido destacamos lo siguiente:

- Precariedad en el trabajo de cuidados, pues se realizan sin acceso a la protección social.
- Precariedad en la recepción de los cuidados, teniendo las mujeres que asumir varias cargas laborales.
- Incremento de las necesidades de cuidados a raíz del envejecimiento poblacional.
- La provisión de cuidados se encara y maneja como un nuevo negocio en crecimiento, con perspectivas de alta rentabilidad.
- Los hombres como colectivo no asumen la responsabilidad por los cuidados.
- Transnacionalización de los cuidados: La —cadena global de cuidados” reclama e importa mano de obra femenina de los países periféricos para la atención de las familias.

Ante la crisis de los cuidados, el papel del Estado es vital para la generación de políticas públicas que atiendan las necesidades de niños, adultos mayores, enfermos y personas con capacidades diferentes. Desafortunadamente, en América Latina, la economía del cuidado ha sido sostenida por las familias y, particularmente por las mujeres. Para María Rosa Renzi –al economía del cuidado debe responder a la corresponsabilidad. El Estado es el ente principal sobre quien descansa la implementación de políticas públicas y por lo tanto es, efectivamente, el que debe generar las condiciones para atender lo que se llama el diamante de cuidado, es decir, dentro del diamante del cuidado entendemos que hay responsabilidades estatales, gubernamentales, pero también hay responsabilidades al interior de las familias, hay responsabilidades comunitarias y por supuesto hay algunas responsabilidades que le corresponden al mercado” (Renzi, 2014:187).

Las recientes disertaciones de estas economistas destacan la importancia del bienestar del ser humano, con base en la consideración de la trascendencia de la Economía del cuidado, el reconocimiento del trabajo no remunerado y el papel del Estado, cuyas bases se encuentran en el pensamiento de Sen, principalmente. Aunque no realizan un estudio específico sobre presupuestos sensibles al género, sus reflexiones nos permiten evidenciar la necesidad de concretar la realización efectiva de estas aspiraciones, a través de la utilización de recursos públicos. Es así que la función del Estado en este aspecto, se manifiesta fundamentalmente a través de las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral a las que nos referimos a en el siguiente apartado.

1.6 Política de conciliación

El análisis del concepto de política de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo es fundamental para comprender cómo se justifica el papel del Estado –a través del gobierno- en la protección de los derechos sociales de los miembros de la familia, sobre todo de las mujeres y los niños. Los principios de orden público, interés social, interés superior de la familia e interés superior del

niño constituyen los principales criterios orientadores de la acción estatal en todos los ámbitos, incluyendo evidentemente el económico. Según Colinas Suárez (2010: 46) para algunos la idea de —conciliación” no es la más pertinente para referirse a la solución del conflicto entre las responsabilidades familiares y laborales, porque ésta se da en condiciones igualitarias entre dos partes, lo cual no sucede en el caso de las mujeres; por ello se sugiere hablar de articulación trabajo-familia. Independientemente de la denominación que se prefiera, la política de conciliación es esencialmente una política social que puede instrumentarse mediante la política económica. Para ubicarnos en este contexto, es necesario revisar las definiciones de ambos tipos de políticas públicas:

Política social. Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos, conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen, con mayor equidad, a todas las capas de la sociedad. Está basada en la idea de que los gobiernos son responsables del bienestar de los ciudadanos (Vizcarra, 2007: 266).

Política económica. Directrices y lineamientos mediante los cuales el gobierno regula y orienta el proceso económico del país; define los criterios generales que lo sustentan de acuerdo con la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales y los instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional como el gasto público, las empresas públicas, la vinculación con la economía mundial, la capacitación y la productividad; todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de las políticas social, sectorial y regional (Vizcarra, 2007: 260).

De estas conceptualizaciones llama nuestra atención que la política económica crea las condiciones adecuadas para el desarrollo de la política social, misma que está dirigida a lograr la equidad y el bien común. Se trata de un sentido teleológico del Estado cuya naturaleza jurídica también refuerza el fundamento de su existencia dentro de una sociedad civilizada. La política social es una manifestación significativa del Estado de bienestar cuyo propósito primordial es

mejorar la calidad de vida de los integrantes de la sociedad, atendiendo a la idea de satisfacción de necesidades y la armonización de las condiciones de vida en los planos social, jurídico y económico. Las políticas sociales también contribuyen a la legitimación de los gobiernos y al mantenimiento del orden público, en la medida en que pretenden prevenir reacciones de inconformidad o descontento social que, si se agravan, pueden desencadenar el aumento de la delincuencia o cualquier manifestación de violencia.

Como ya lo indicamos, la política de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo es concebida como una política social orientada principalmente al bienestar de los integrantes de la familia que se enfrentan a la complejidad de armonizar la vida familiar y la vida laboral. Sabemos que son particularmente las mujeres quienes necesitan de estas políticas debido a que son ellas las que, por regla general, han desempeñado el rol de ama de casa, a pesar de su incorporación al mundo laboral. Esta política social para la familia requiere de una política económica para hacerse efectiva, pues sin recursos materiales, su alcance se limitaría a un conjunto de aspiraciones.

La intervención del Estado en la familia se justifica en función del carácter protector que debe brindar a esta institución social, pero también por el sentido normativo que limita la voluntad de los miembros de la célula doméstica en actos jurídicos tan importantes como el matrimonio o en relaciones jurídico-familiares como la filiación y los deberes alimentarios. Sin embargo, el límite de dicha injerencia en algunos casos es difícil de determinar, al presentarse conflictos de intereses entre sus miembros. De cualquier manera, esta dicotomía entre lo público y lo privado, es decir, entre el Estado y la familia se traduce en una relación sustentada en el bienestar de esta última con el apoyo en la instrumentación de acciones gubernamentales. Las diversas instituciones públicas que velan por el sano desarrollo de la familia en países como México dan muestra de la función estatal frente a la célula de la sociedad.

Las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral pueden considerarse políticas sociales para la familia, en este sentido:

La política familiar se refiere al papel que desempeña el Estado en la vida familiar de los individuos y los programas relativos al matrimonio, al divorcio, la procreación, la filiación, la educación y el bienestar de los niños, los cuidados a los ancianos; en suma, a todos los aspectos vinculados directa o indirectamente con el bienestar familiar(...). Entre las condiciones materiales (de bienestar) destacan aquellas que tienen que ver con la disponibilidad de una vivienda digna, con el acceso a la educación y al empleo, con la salud, la recreación y el acceso a los servicios (...) entre las condiciones psicosociales están la parentalidad, la conyugalidad, la sexualidad, la comunicación, la planificación familiar y la participación al interior de la familia, es decir, los aspectos específicamente familiares (Ribeiro, 2004: 32-33).

Los aspectos que en la familia requieren atención son variados y multiformes porque están relacionados con otras necesidades sociales como la vivienda digna, el acceso a la educación, a la salud y al empleo. Estas demandas han estado siempre presentes, pero también han sido insuficientemente satisfechas debido a lo siguiente:

Un problema serio relacionado con la asistencia que el Estado debe o puede brindar a las familias se relaciona con la limitación de los recursos financieros aplicables a los programas de asistencia social. El hecho es que una política de acción en beneficio de las familias implica el desarrollo de programas específicos que atiendan necesidades de los niños, de las mujeres, de los ancianos, y ello cuesta mucho dinero (por ejemplo un sistema eficiente de guarderías infantiles que apoye a las mujeres para que puedan enfrentar sus necesidades profesionales en condiciones de mayor igualdad con respecto a los varones). Sin embargo, las tendencias económicas observadas actualmente en casi todas las regiones del mundo no ofrecen un panorama muy alentador (Ribeiro, 2004: 36-37).

Ante la carencia o mala distribución de los recursos financieros, es indispensable contar con un presupuesto sensible al género que sea utilizado de

manera óptima para la instrumentación de las políticas sociales para la familia en general y, particularmente para la conciliación o articulación a la que nos hemos venido refiriendo. Todo ello con la intención de impulsar equilibrios en las relaciones familiares y laborales, armonizando también las necesidades de desarrollo profesional de las mujeres con su participación en el hogar.

La específica acción del Estado en la promoción de la equidad de género puede desarrollarse a través de las políticas de conciliación entre la vida familiar y las responsabilidades laborales, en razón de que las mujeres u hombres que intentan cumplir con ambas funciones se encuentran en medio de un problema que en algunas ocasiones los orilla a elegir entre una u otra actividad. Muchas mujeres han renunciado a su desarrollo profesional o laboral para hacerse cargo de las tareas domésticas y el cuidado de los niños o adultos mayores, al no contar con alternativas de asistencia social provenientes de instituciones públicas o con algún apoyo económico para optar por cubrir el costo en una institución privada. Tampoco se ha logrado que una mayor proporción de los varones colaboren en la diversidad de tareas que se dan dentro del hogar, a causa del sistema de creencias que prevalece como manifestación de una cultura sexista. Por lo tanto, una auténtica política social para la familia sería aquella que promoviera cambios de fondo en el replanteamiento del esquema tradicional en el que se han gestado las nociones de lo masculino y lo femenino.

La política social para la familia también está orientada a aspectos legales; programas dirigidos a sus formas de constitución y desarrollo; estrategias tendientes a mejorar las relaciones entre sus miembros, previniendo o combatiendo conductas tan graves como la violencia doméstica; y al fortalecimiento de las relaciones externas como grupo primario en la satisfacción de requerimientos básicos como la vivienda, la salud y la seguridad social (Arriagada, 2007:61). Por ello, la política de conciliación debe estar acompañada de un marco jurídico adecuado para su aplicación y ser congruente con la política social para la familia que el Estado implemente. Un claro ejemplo es el caso de

España en donde desde 1999 existe la *Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras*.

Por otra parte, para efectos prácticos, es necesario aludir no sólo a “la política de conciliación”, sino a “las políticas de conciliación”, ya que la complejidad de las problemáticas que se presentan al tratar de cumplir con tan diversas responsabilidades así lo amerita. Por ello, ha sido también necesario clasificarlas en función de diversos criterios. Así, podemos comentar que para Ma. Teresa López López (2002:146) estas políticas se desarrollan en tres ámbitos de actuación:

- Medidas en el ámbito del mercado laboral: permisos parentales y trabajo a tiempo parcial principalmente. La bondad o eficacia de este tipo de actuaciones dependerá de cómo se implementen porque pueden ser políticas públicas perversas de no arbitrarse correctamente.
- Medidas en el ámbito de las prestaciones de servicios: guarderías, servicios de asistencia domiciliaria, las denominadas redes de solidaridad vecinal, etcétera. No deberíamos pensar en lo más fácil, alargar los horarios de los colegios o las guarderías para someter a nuestros hijos a los mismos horarios de irracionalidad a los que estamos sometidos los mayores.
- Medidas en el ámbito de las prestaciones económicas directas. Ámbito en el que nos movemos muy lejos de Europa.

Otra forma de clasificar estas políticas públicas es la que distingue entre tres tipos de medidas: las que regulan, las que distribuyen y las que redistribuyen recursos con objetivos o efectos conciliatorios (Martínez y Camacho, 2007: 120):

- Medidas regulatorias. Definen reglas del juego para la operación de un conjunto amplio de personas y organizaciones públicas y privadas; por ejemplo, licencias por maternidad y permisos para lactancia.

- Medidas distributivas. Se concretan acciones mediante las cuales el Estado asigna recursos; es el caso de obras públicas y compras estatales a proveedores que tienen medidas conciliatorias para sus trabajadores (as).
- Medidas redistributivas. Reasignan recursos públicos entre sectores y grupos de la población; verbigracia, centros de atención infantil.

La tipología elaborada por María de los Ángeles Durán (2004:1) también nos ilustra en relación con los distintos criterios para ubicar las características y la pertinencia de las políticas de conciliación:

- Políticas secuenciales. Alternan el trabajo doméstico con el trabajo remunerado de tal manera que no coincidan en el tiempo. Éste tipo de conciliación es la que contempla permisos parentales. A corto plazo son eficaces, pero resultan poco atractivas para los empleadores, desempleados o trabajadores precarios y para los que tienen aspiraciones profesionales elevadas, porque dañan sus expectativas a mediano plazo.
- Políticas de derivación. Delega el trabajo doméstico y de cuidados a otros entes públicos o privados como guarderías, transporte escolar, residencias para adultos mayores, empleados del hogar, uso intensivo de servicios de alimentación, limpieza y gestión. Si se trata de servicios privados, la capacidad económica para cubrir esos gastos es determinante. Si el trabajador se apoya instituciones públicas de asistencia social, puede encontrarse con que estas son insuficientes dado que los recursos públicos pueden no estar destinados prioritariamente a dichos servicios.
- Políticas de reparto de tareas. Se refiere a la corresponsabilidad no sólo entre los hombres y mujeres para la realización del trabajo doméstico y de cuidados, sino en un reparto intergeneracional. Al respecto el replanteamiento de la división sexual del trabajo es crucial, así como la transformación cultural en materia equidad de género.

Las tres tipologías que hemos expuesto nos parecen razonables en tanto nos permiten observar diversas aristas en la construcción y aplicación de las políticas de conciliación atendiendo a los ámbitos en que pueden implementarse en razón de sus objetivos; de qué manera se utilizan los recursos públicos en su instrumentación; y las alternativas más concretas a reflejarse en la vida cotidiana de los trabajadores con responsabilidades familiares. La clasificación aportada por Durán nos parece particularmente acertada debido a que se concentra de forma puntual en las realidades que viven principalmente las mujeres y cómo han tratado de solucionar la problemática del doble compromiso en las vidas doméstica y laboral con las limitaciones que ello involucra. Las políticas de reparto de tareas dentro del hogar nos parecen especialmente trascendentales en tanto que la génesis de la desigualdad entre hombres y mujeres en el plano laboral guarda estrecha relación con la rígida división sexual del trabajo con base en la cual las mujeres debían permanecer en el hogar y realizar las tareas propias de ama de casa; mientras que el varón asumía el rol de proveedor sin colaborar en las actividades domésticas o de cuidado de los hijos. No obstante, también pensamos que es una de las políticas de conciliación más complejas porque los cambios culturales que se requieren para equilibrar el nivel de responsabilidad y de oportunidades entre unos y otros sólo pueden entenderse como un proceso lento cuyo motor principal radica en la educación con sentido humanista e igualitario.

**CAPÍTULO II. TRANSFORMACIONES DEL COMPORTAMIENTO
LABORAL FEMENINO**

2.1 La fuerza de trabajo femenina en México durante el siglo XX

Hasta antes de la década de los setenta del siglo XX la mayoría de las mujeres asumieron el rol tradicional de amas de casa en el contexto de la familia nuclear en la cual era responsabilidad exclusiva del varón la de proveer el sustento económico de la célula doméstica. Este modelo prevaleció en el contexto del esquema patriarcal, cuya estructura se caracterizó por la posición de poder del padre sobre la esposa y los hijos, atribuyéndose el papel de jefe de familia. Las relaciones asimétricas propias de esa organización jerárquica implicaban la sujeción o subordinación de los miembros del grupo a una autoridad unívoca e incuestionable: la potestad marital y la patria potestad masculina. El ámbito de lo público les correspondía a los varones y el mundo de lo privado a las mujeres.

La participación de las mujeres en terrenos ajenos al hogar era excepcional. Un claro ejemplo de esta situación es que el derecho al voto les fue reconocido hasta 1953 y la igualdad jurídica con respecto a los hombres quedó plasmada a nivel constitucional en 1974. El acceso de las féminas a la educación era limitado, puesto que no se consideraba necesario que tuviesen una preparación académica más allá de lo básico, cuando se pensaba que su —destino— era casarse, tener hijos y atender las tareas domésticas con la consecuente dependencia económica hacia el esposo.

Algunos de los factores que incidieron en las transformaciones de la condición de la mujer en el terreno laboral fueron el cambio de paradigma económico; el aumento de la industrialización; la influencia del feminismo; el mayor acceso de la mujer a la educación media y media superior; la trascendencia de los instrumentos internacionales sobre los derechos de las mujeres; las reformas legislativas en materia civil, familiar y laboral; y las políticas públicas de planificación familiar. Enseguida explicaremos brevemente cada uno de ellos.

Cambio de paradigma económico. Antes de la década de los setenta se tenía la expectativa de que la mayoría de los varones accediera a un empleo formal. Sin embargo, esto no fue posible debido a que se presentaron por lo menos cuatro

transformaciones sociales que impactaron sobremanera la forma de organización de las familias en México y, por ende, el rol de la mujer fue modificándose paulatinamente. Dichas transformaciones, de acuerdo con Clara Jusidman e Ivette Pérez Molina (2009: 21-22), son las que a continuación señalamos:

1. El término de la estabilidad de precios y el inicio de una etapa inflacionaria sin precedente.
2. La incapacidad del modelo de crecimiento económico para generar suficientes empleos asalariados protegidos que permitieran absorber, con ocupaciones más productivas, tanto el traslado de personas del campo a la ciudad como el fuerte aumento de trabajadores debido al elevado crecimiento demográfico de las décadas previas.
3. El surgimiento de un sector informal urbano como consecuencia de los intentos de la población por crear actividades que les permitieran generar cualquier ingreso para subsistir.
4. La creciente incorporación de las mujeres, pertenecientes a familias pobres, al trabajo extradoméstico ante la necesidad de mayores ingresos, así como por la mayor educación de las mujeres de los estratos medios y altos de la sociedad, que emplean los servicios domésticos.

Aumento de la industrialización. Desde la década de los cincuenta hasta principios de los setenta del siglo XX, el proceso de industrialización en México se agudizó, sobre todo en el sector manufacturero. De esta forma, dicho proceso —aunado al rezago de las actividades agropecuarias, introdujo profundos cambios en la estructura social mexicana. Lo más evidente fue el acelerado crecimiento de las ciudades y de los grupos sociales que la habitan. Junto con los trabajadores asalariados en la industria, y de su correlato los empresarios industriales, aumentaron los sectores medios, principalmente empleados del comercio, de la banca y los seguros, los profesionistas y técnicos libres, los empleados de los modernos medios de comunicación y los del gobierno” (Tello, 2011:462).

Así, a partir de los años setenta las mujeres incursionan en mayor número en el sector manufacturero a raíz del incremento de la instalación de maquiladoras; sin

embargo, la mano de obra femenina se consideró poco calificada y propia de las ramas del vestido, armado de materiales y accesorios eléctricos. Asimismo, la remuneración en este tipo de trabajos, desde entonces hasta la actualidad, ha sido baja, aunado a la división ocupacional entre las mujeres y los hombres quienes generalmente desempeñan el cargo de supervisor en las fábricas a diferencia de las trabajadoras.

La incursión masiva de las mujeres en el ámbito laboral puede evidenciarse con los datos que arrojó el Censo General de Población, al indicar que la Población Económicamente Activa (PEA)³ masculina se ha reducido desde 1970, en contraste con la PEA femenina que ha aumentado. En esa década la PEA femenina era del 20.6%, alcanzando en 1990 el 23.5% y en el año 2000 el 31.5%.

Influencia del feminismo. Inicialmente el feminismo surge de la Revolución Francesa, en que diversas mujeres como Olympe de Gouges lucharon por el reconocimiento de iguales derechos entre hombres y mujeres a través de la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana de 1791*. Este movimiento político y filosófico ha sido considerado como el *feminismo original* o *primer feminismo*, dentro del cual se diferencian tres partes: Hasta enero de 1792, se trata de un *feminismo teórico*, que da origen a un combate legalista a favor de los derechos civiles y políticos. Con el debate sobre la guerra, que conduce a la caída de la monarquía, se inicia la segunda fase, es decir, el *feminismo guerrero*, el cual propone reclutar legiones de Amazonas contra el enemigo del exterior. Más adelante, en agosto de 1792, la tercera fase comienza con la entrada en escena de Clara Lacombe y el Club de las ciudadanas republicanas revolucionarias. Después de la Revolución Francesa surge el *feminismo radical* representado por Fourier en 1837, entendido como una acción prioritaria a favor de la abolición de la

³ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la PEA está conformada por las personas de 15 o más años de edad que en el período de referencia realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada) o bien buscaron incorporarse a algún empleo (población desocupada), www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 29 de marzo de 2015. Antes del Decreto por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 de junio de 2014, la edad mínima para trabajar era de 14 años.

preeminencia del poder masculino y la emancipación de la mujer (Roudinesco, 1990:54). La visión feminista continuó desarrollándose bajo diversas perspectivas durante el siglo XX y XXI.

A mediados del siglo XX, el tema de la condición social de la mujer fue analizado en una obra paradigmática: *El segundo sexo* (1949) de Simone de Beauvoir, cuyo contenido explica desde el punto de vista filosófico la estructura ontológica común del hombre y de la mujer, destruyendo los mitos que eternizaron la discriminación de féminas y dando un giro a las tradicionales concepciones de los destacados pensadores acuñadas en el pasado.

En México, desde principios del siglo XX comenzaron algunos movimientos de lucha por los derechos de las mujeres en medio de la Revolución Mexicana, en el contexto de la creación de la primera Ley Federal del Trabajo (1931), en la exigencia de sus derechos políticos a inicios de los años cincuenta y en su participación en protestas estudiantiles durante los sesenta. Sin embargo, es en la década de los setenta cuando la efervescencia de las organizaciones feministas es mayor. En este contexto, surgen el *Movimiento Nacional de Mujeres* (1973) y el *Movimiento por la Liberación de la Mujer* (1974), desprendiéndose de este último el *Colectivo La Revuelta* y el *Movimiento Feminista Mexicano* (1976). Todos ellos estuvieron ideológicamente vinculados con la nueva izquierda, superando el feminismo de las sufragistas del siglo XIX, pues ya no solamente se exigía el derecho al voto, sino también la autonomía de las mujeres, la igualdad de derechos con respecto al varón, el acceso a la educación en todos sus niveles, el pleno desarrollo de sus capacidades en el ámbito laboral y el respeto a sus derechos sexuales o reproductivos (Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA), 2012: 5-10).

El feminismo incidió en el aumento de la incorporación de las mujeres al mercado laboral porque dos de sus principales postulados es la emancipación de la mujer y la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres. En esa medida, acceder al trabajo remunerado puede traducirse en el empoderamiento de las mujeres, en tanto les permite alcanzar cierto grado de independencia económica que fortalece su libertad de decisión, su autonomía.

Mayor acceso de la mujer a la educación media y media superior. De manera paralela a los cambios económicos y culturales a que nos hemos referido, en la décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, las mujeres comenzaron a incursionar en mayor número a la educación media y media superior, con la finalidad de obtener una preparación académica que les permitiera tener mejores oportunidades de empleo, realizarse profesionalmente y, en ese sentido, alcanzar cierto grado de autosuficiencia económica.

Sin embargo, en comparación con los hombres, la cantidad de mujeres estudiantes en dichos niveles fue menor. Así, en 1970 la población estudiantil masculina en preparatoria o bachillerato era dos veces y medio mayor que la femenina; de la población total sólo 5.6% de hombres y 2.2% de mujeres asistían a ese nivel, es decir, uno de cada 17 jóvenes entre 14 y 20 años y sólo una de cada 45 mujeres. En la profesional, el 1.5% de los hombres acudía a la universidad y de las mujeres el 0.5%, lo que implica que de cada 66 hombres de 16 años o más uno asistía a la profesional, en el caso de las mujeres por cada 199 mujeres una asistía a la universidad, según el Anuario de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES, 2013:1).

Posteriormente, en la década de los ochenta en el ámbito de la enseñanza media superior, el 40.05% de la población estaba constituida por mujeres; mientras que el 30% de la población a nivel licenciatura eran mujeres y para 1984 aumentó a 32%. Durante la década de los noventa, la participación de las mujeres en el ámbito universitario aumentó a 44.31% (ANUIES, 2013:2).

En 2003 la mujer, en la educación superior, alcanza el 47%, llegando casi al 49% (específicamente 48.72%). De acuerdo a la ANUIES la presencia de la mujer supera la de los hombres en las siguientes áreas de estudio: Educación y Humanidades con el 66.7%, Ciencias de la Salud con el 61.7%, y Ciencias Sociales y Administrativas con el 58%. A pesar de que en la década de los noventa la presencia de la mujer en el área de Ciencias Naturales y Exactas no era muy fuerte, para el año 2003 es casi equiparable al del hombre; 47.8%. Con base en estos datos, puede concluirse que por cada año que ha transcurrido

desde 1980 a 2003 la asistencia de la mujer en la educación superior se ha incrementado anualmente 0.9%. De esta manera, en 23 años ha habido un incremento de la presencia de la mujer en aulas universitarias del 20% (Córdova, 2005: 7-8).

Trascendencia de los instrumentos internacionales sobre los derechos de las mujeres y reformas legislativas en materia civil, familiar y laboral. Las nuevas realidades de los años setenta en los ámbitos económico, social y cultural con respecto al papel de la mujer, se tradujeron en diversos cambios jurídicos a nivel mundial y nacional. De esta manera, el Estado Mexicano llevó a cabo la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la igualdad jurídica entre el varón y la mujer. También el artículo 123 constitucional fue modificado con la finalidad de ampliar la licencia de maternidad (*Diario Oficial*, 1974:2). En ese contexto, la Organización de las Naciones Unidas proclamó el año 1975 como Año Internacional de la Mujer a la vez que fue celebrada la Conferencia Mundial sobre la Mujer en la Ciudad de México.

Luego, en 1979 fue promulgada la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*⁴ de la cual el Estado Mexicano es parte, por lo que se comprometió a efectuar reformas en la legislación interna para adecuar el Derecho doméstico a los principios de esa convención. Los principales compromisos consistieron en la instrumentación de una política pública para eliminar la discriminación contra la mujer en las esferas política, económica y cultural, así como fortalecer el derecho a las mismas oportunidades de empleo e igual remuneración con respecto a un trabajo de igual valor, independientemente del género. No obstante, ya desde 1974 la disposición en que se limitaba la libertad de la mujer para incorporarse al mercado laboral consistente en —noperjudicar la dirección y trabajos del hogar”, había sido derogada de la legislación civil mexicana (*Diario Oficial*, 1974: 5).

⁴ En el capítulo III desarrollaremos con mayor detalle el marco jurídico relacionado con nuestro tema de investigación, en el que se analizará la injerencia de los organismos internacionales en materia de equidad de género y políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, así como la regulación jurídica de México y otros países.

En décadas posteriores se llevaron a cabo tres Conferencias Mundiales más sobre la Mujer (1980, 1985 y 1995). Por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es celebrado el *Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares* en 1981, mismo que a la fecha no ha sido ratificado por el Estado Mexicano. En 2000 la ONU emite la *Declaración del Milenio*, destacando el objetivo relativo a la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo sostenible.

Políticas públicas de planificación familiar. De acuerdo con los censos poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), puede observarse un aumento importante de la población entre 1950 y 1970, pues prácticamente se duplicó: de 25.7 a 48.2 millones de habitantes. De 1970 a 2000 se incrementó a 97.01 millones de habitantes. Este fenómeno de crecimiento ha sido explicado en razón de la disminución de la mortalidad, la mayor esperanza de vida y, específicamente en la década de los años cincuenta y sesenta, debido a las políticas a favor del aumento de la natalidad conforme a la Ley de Población de 1947. Estas políticas fueron replanteadas posteriormente por sus efectos contraproducentes (Sánchez, 2003: 59).

Así, al ocasionar estas medidas problemas demográficos, a finales de los años sesenta y, sobre todo, en la década de los setenta, se crearon programas de planificación familiar en la Secretaría de Salubridad, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, en 1973 fue aprobada la Ley General de Población, en 1974 se instituyó el Consejo Nacional de Población y fue desarrollado el Plan Nacional de Planificación Familiar para el período 1977-1982. En este contexto, el uso de anticonceptivos comenzó a promoverse a partir de los años sesenta, pero su utilización se extendió más notoriamente durante los años ochenta y noventa (Sánchez, 2003: 35-37). Los movimientos feministas influyeron en este último aspecto, puesto que también defendían los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, fundamentalmente el derecho a decidir sobre su maternidad. En la

reforma al artículo 4º constitucional a que nos hemos referido, también se incluyó el principio de paternidad responsable consistente en el derecho de toda persona a decidir de manera responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Ante estas nuevas realidades, las mujeres tuvieron mayores oportunidades de incorporarse a la actividad productiva. Sus libertades y autonomía se vieron fortalecidas. Sin embargo, a pesar de que el número de hijos por familia disminuyó, el desempleo aumentó y la posibilidad de que el varón continuara siendo el único proveedor en el hogar fue cada vez menor. De ahí que algunas mujeres se insertaron al mercado laboral por necesidad económica y otras por la convicción de desarrollarse en lo personal y en lo profesional.

Es importante reconocer que, no obstante la incorporación de las mujeres al sector productivo, sus responsabilidades en el ámbito de la reproducción prevalecieron. En este sentido, el trabajo doméstico siguió siendo un aporte a la reproducción de la sociedad, en tanto comprende la satisfacción de las necesidades diarias de los asalariados y también las de los futuros agentes de producción, es decir, los niños (Molyneux, 2005: 48). Esto implicó una nueva realidad para las mujeres al tener que asumir dobles jornadas de trabajo, pues la división sexual del trabajo permaneció en el hogar y se manifestó también en la vida laboral.

2.2 El papel de la mujer en el trabajo en los albores del siglo XXI

2.2.1 Panorama general

Los cambios presentados en el siglo XX con respecto a la condición familiar, social y laboral de las mujeres en México, han continuado desenvolviéndose durante la primera década del siglo XXI. Cada vez son más las mujeres que se insertan al mercado laboral, aunque las desigualdades y la discriminación persisten, así como el fenómeno de la informalidad en el empleo, siendo precisamente las mujeres

quienes conforman el mayor número de personas en esa situación. En el siguiente cuadro puede observarse cuál ha sido la tasa de informalidad en los últimos años.

Cuadro 1.
Tasa de informalidad laboral de México 2005-2014 (segundo trimestre)

Año	Total	Hombres	Mujeres
2005	59.7	59.5	60.0
2006	59.4	59.3	59.6
2007	58.3	57.8	59.0
2008	58.6	58.1	59.6
2009	59.7	59.8	59.7
2010	60.1	59.9	60.6
2011	59.4	59.0	60.1
2012	59.9	59.2	60.9
2013	59.1	58.6	59.9
2014	57.8	57.4	58.4

Fuente: Base de datos con información estadística especializada sobre el trabajo de las mujeres (2014), *Proyecto PAPIIT IN 3006 14 Empleo, Género y Migración: entre la Austeridad y la Incertidumbre*, coordinado por María Luisa González Marín.

También son cada vez más mujeres las que acceden a la educación media superior y superior mostrando buen rendimiento académico, con la consecuente, aunque gradual incorporación a cargos públicos y privados de alto nivel, incluyendo su importante incursión en el ámbito político. Al respecto, los datos más recientes revelan que la proporción de matriculación en México, a nivel bachillerato es, en el caso de los hombres, el 49.4% y las mujeres el 50.6%. En licenciatura, el 51.9% y el 48.1% respectivamente. En posgrado, los varones el 47.9% y las mujeres el 52.1%. En capacitación para el trabajo, la proporción es de 41.2% en aquéllos, contrastando con el 58.8% en el caso de ellas (Base de datos con información estadística especializada sobre el trabajo de las mujeres, 2014). Paralelamente, la vida doméstica se ha transformado de manera más evidente en los últimos años. El modelo de familia nuclear va cediendo su paso a nuevas composiciones familiares, dentro de las cuales encontramos la figura de la Jefa de

Familia, es decir, el caso de mujeres que, por diversas razones, han asumido la responsabilidad de proveedoras económicas de su hogar, generalmente a partir del divorcio o separación de su pareja, o bien, como madres solteras. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal ha identificado los siguientes tipos de familias (Simón, 2007:5):

1. Unión libre sin hijos.
2. Concubinato con hijos.
3. Matrimonio sin hijos.
4. Matrimonio con hijos (modelo clásico de familia nuclear).
5. Matrimonio con hijos propios y de otros matrimonios.
6. Familia en línea de continuidad (la procreación de un primer y segundo núcleo familiar con los que no se vive, pero se mantienen vínculos legales y afectivos).
7. Matrimonios con hijos adoptivos.
8. Familia ampliada a abuelos, hijos y nietos.
9. Familia ampliada y otros familiares: tíos, sobrinos, primos.
10. Familia ampliada a personas sin lazos de parentesco.
11. Madre soltera por viudez, abandono o divorcio.
12. Madre soltera por decisión propia.
13. Padre soltero por viudez, abandono o divorcio.
14. Pareja estable con domicilios distintos.
15. Abuelos que tienen la responsabilidad de sus nietos como si fueran sus padres.
16. Relación de nietos que cuidan abuelos como dependientes económicos.
17. Relación de hijos que cuidan a sus padres como dependientes económicos.
18. Hermanos sin padres y sin que ninguno haya procreado hijos.
19. Personas del mismo sexo en unión libre.
20. Parejas del mismo sexo.
21. Parejas de mujeres con sus correspondientes hijos.
22. Solteros con hijos adoptivos.
23. Hogares con más de una familia bajo el mismo techo y sin lazo de parentesco.

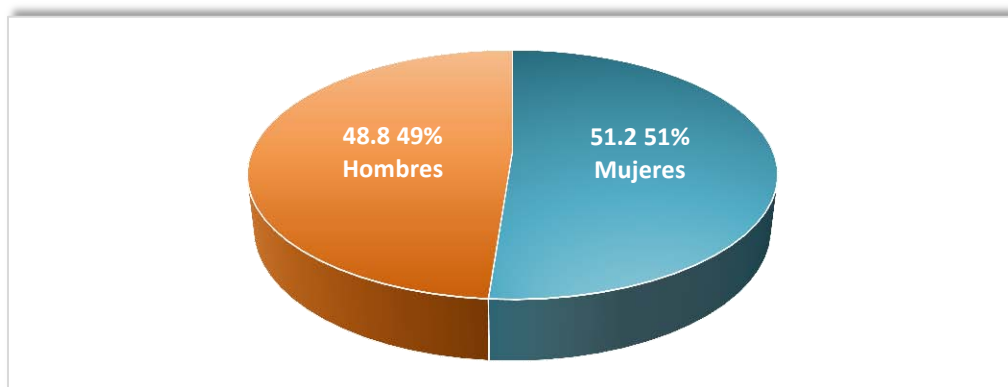
La función de proveedora económica de la familia, asumida por muchas mujeres, ya sea por necesidad o por convicción, no necesariamente ha implicado que el trabajo doméstico, así como el cuidado de infantes y adultos mayores sea

realizado por otra persona, miembro de la familia o empleada. Esto, como ya lo referimos, se traduce en las llamadas “dobles” o “dobles jornadas” que realizan las mujeres trabajadoras con responsabilidades familiares, es decir, trabajan dentro y fuera del hogar, sin horario, en muchas ocasiones sin un descanso reparador. El desgaste físico y emocional que conlleva su intensa actividad, genera un estado de tensión permanente entre las esferas de lo laboral y de lo familiar o doméstico. Por otro lado, aún en el supuesto de la familia nuclear, en que ambos cónyuges o padres trabajan fuera del hogar, es la mujer quien dedica el mayor número de horas al trabajo doméstico y a las labores de cuidado en comparación con los demás integrantes de la familia. Sin duda, en los casos en que se conserva el esquema tradicional hombre-proveedor, mujer-ama de casa, con mayor razón es ella quien se encarga casi exclusivamente de dichas tareas. En el apartado que a continuación presentamos serán exploradas esas diferencias.

2.2.2 Distribución de actividades domésticas y extradomésticas entre hombres y mujeres

Según datos del INEGI, la última cifra oficial disponible proveniente del Censo de Población y Vivienda 2010 muestra que 112 336 538 personas vivían dentro del territorio nacional, de las cuales el 51.2% corresponde a la población femenina y el 48.8% restante a la masculina, lo cual representa 57.5 y 54.9 millones de mujeres y hombres respectivamente.

Gráfica 1
Distribución porcentual de la población femenina y masculina

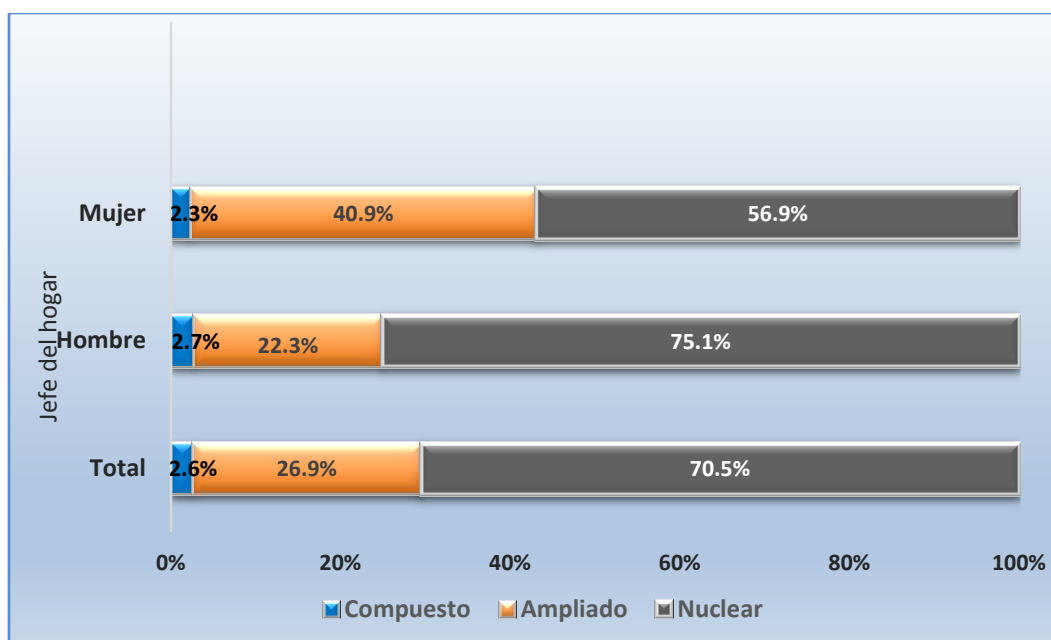


Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda, 2010.

En relación con la vida familiar de la población mexicana, es importante destacar que, según los datos más recientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2014), el 70.5% de los hogares familiares son nucleares; el 26.9 % ampliados y el 2.6% compuestos. La distribución de los hogares familiares revela diferencias notorias, en razón de que en aquellos con jefatura femenina, el 56.9% son hogares nucleares y el 75.1% en el caso de jefatura masculina. La siguiente gráfica lo evidencia:

Gráfica 2

Composición de hogares familiares por sexo de jefe del hogar



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2014.

Con la finalidad de apreciar las diversas formas en que se distribuyen las responsabilidades familiares y laborales con una perspectiva de género, es conveniente acercarnos a algunos otros datos estadísticos.

Conforme a la información obtenida en el portal del INEGI, en México se han realizado cuatro encuestas sobre uso del tiempo: La Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo en 1996 (ENTAUT 1996), la Encuesta

Nacional sobre Uso del Tiempo 1998 (ENUT 1998), la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo en 2002 (ENUT 2002) y la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo en 2009 (ENUT 2009). A diferencia de la ENUT 2009 que se realizó de manera independiente, todas las anteriores se levantaron como módulos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.

Cabe comentar que en la realización de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) participan el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el INEGI. De acuerdo con el período de análisis correspondiente a nuestro trabajo de investigación, nos concentraremos principalmente en la revisión de los datos de la ENUT 2002 y de la ENUT 2009 en lo tocante a la distribución del trabajo doméstico y el trabajo de mercado.

Cuadro 2

Distribución porcentual de las horas a la semana que los miembros del hogar de 12 años o más destinan a las actividades cotidianas para cada sexo según grupos de actividades

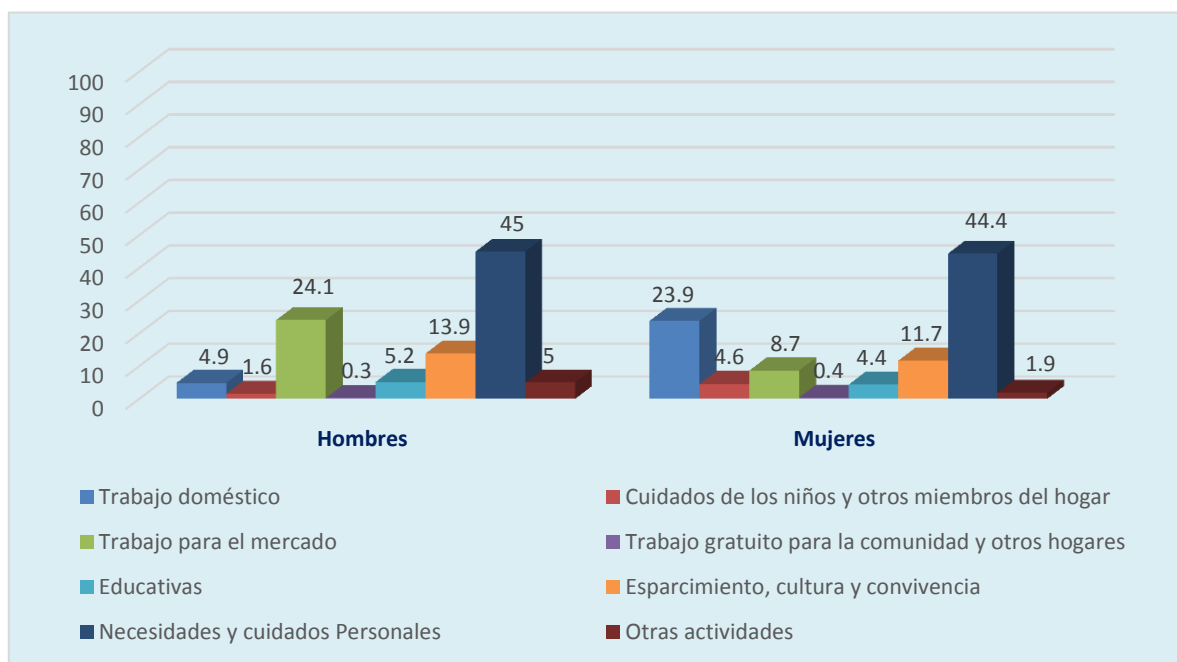
Grupos de actividades	Hombres	Mujeres
Total	100.0	100.0
Trabajo doméstico	4.9	23.9
Cuidado de niños y otros miembros del hogar	1.6	4.6
Trabajo para el mercado	24.1	8.7
Trabajo gratuito para la comunidad y otros hogares	0.3	0.4
Educativas	5.2	4.4
Esparcimiento, cultura y convivencia	13.9	11.7
Necesidades y cuidados personales	45.0	44.4
Otras actividades	5.0	1.9

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, 2002.

En la siguiente gráfica puede apreciarse con mayor claridad cómo es que la distribución porcentual de las horas a la semana que destinan los miembros del hogar a las actividades cotidianas es inequitativa.

Gráfica 3

Distribución porcentual de las horas a la semana que los miembros del hogar de 12 años o más destinan a las actividades cotidianas para cada sexo según grupos de actividades



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, 2002.

Como lo muestran estos datos, es evidente que las mujeres -en comparación con los hombres- dedican más horas a la semana al trabajo doméstico y al cuidado de niños u otros miembros del hogar, lo cual refleja que la división sexual del trabajo en la familia ha prevalecido a pesar de que las mujeres se han insertado en el mercado laboral de forma importante. Como ya lo hemos indicado, este fenómeno no necesariamente implicó que la carga del trabajo doméstico fuera asumida por los demás miembros del hogar. Más allá de eso, la madre trabajadora tuvo que responder a una carga de trabajo mayor y a lidiar con la tensión entre las responsabilidades propias de ambas esferas: la laboral y la doméstica.

No obstante lo anterior, según el INEGI, en una visión de conjunto del trabajo doméstico y extradoméstico, como consecuencia de los cambios globales en la

división sexual del trabajo, la participación de los hombres y las mujeres en ambos trabajos, en el periodo 1998-2003, muestra que el porcentaje de hombres aumentó de 34.5% a 41.1% y el de las mujeres de 32.9% disminuyó ligeramente a 32.6%; estos datos indican que en el último año, alrededor de 41 hombres y 33 mujeres de cada 100, participan tanto en la producción de bienes y en la prestación de servicios para el mercado, como en las tareas que demanda el hogar. Puede decirse que conforme a esta información, cada vez son más los hombres que participan en el trabajo doméstico, pero eso no significa que lo hagan en la misma proporción que la mujer, es decir, que le dediquen el mismo número de horas a la semana que aquélla. Su participación es numérica, más no sustancial.

Con respecto al trabajo para el mercado, entendido –según el INEGI- para efectos de esta encuesta, como —~~una~~ actividad que produce mercancías, ya sea productos o servicios, con el fin de ser comercializados... intercambiada por un sueldo o salario”, la diferencia entre hombres y mujeres también fue significativa. Como vimos, la distribución porcentual de las horas a la semana que las mujeres destinaron a este tipo de actividad es de 8.7, mientras que en el caso de los hombres fue del 24.1. Asimismo, el porcentaje de participación de las mujeres en el trabajo para el mercado fue del 33.2% y el de los hombres de 71.3%.

Más adelante veremos que, de acuerdo con la Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado, la carga total de trabajo, incluyendo el remunerado y el no remunerado es mayor en el caso de las mujeres. Esta realidad, existente en la mayoría de los hogares mexicanos, se traduce en una problemática que trasciende la esfera de lo privado, pues la dificultad para armonizar las actividades laborales, las responsabilidades domésticas y de cuidado, incide en la calidad de vida de todos los integrantes de la sociedad. Por ello, el papel del Estado es fundamental en la generación de políticas públicas de conciliación entre ambas esferas, teniendo como instrumento principal el presupuesto sensible al género.

Por su parte, la ENUT 2009 presentó estos resultados:

Cuadro 3

Porcentaje de participación de los miembros de las parejas conyugales y promedio de horas dedicadas a la semana por grupo de actividad según sexo

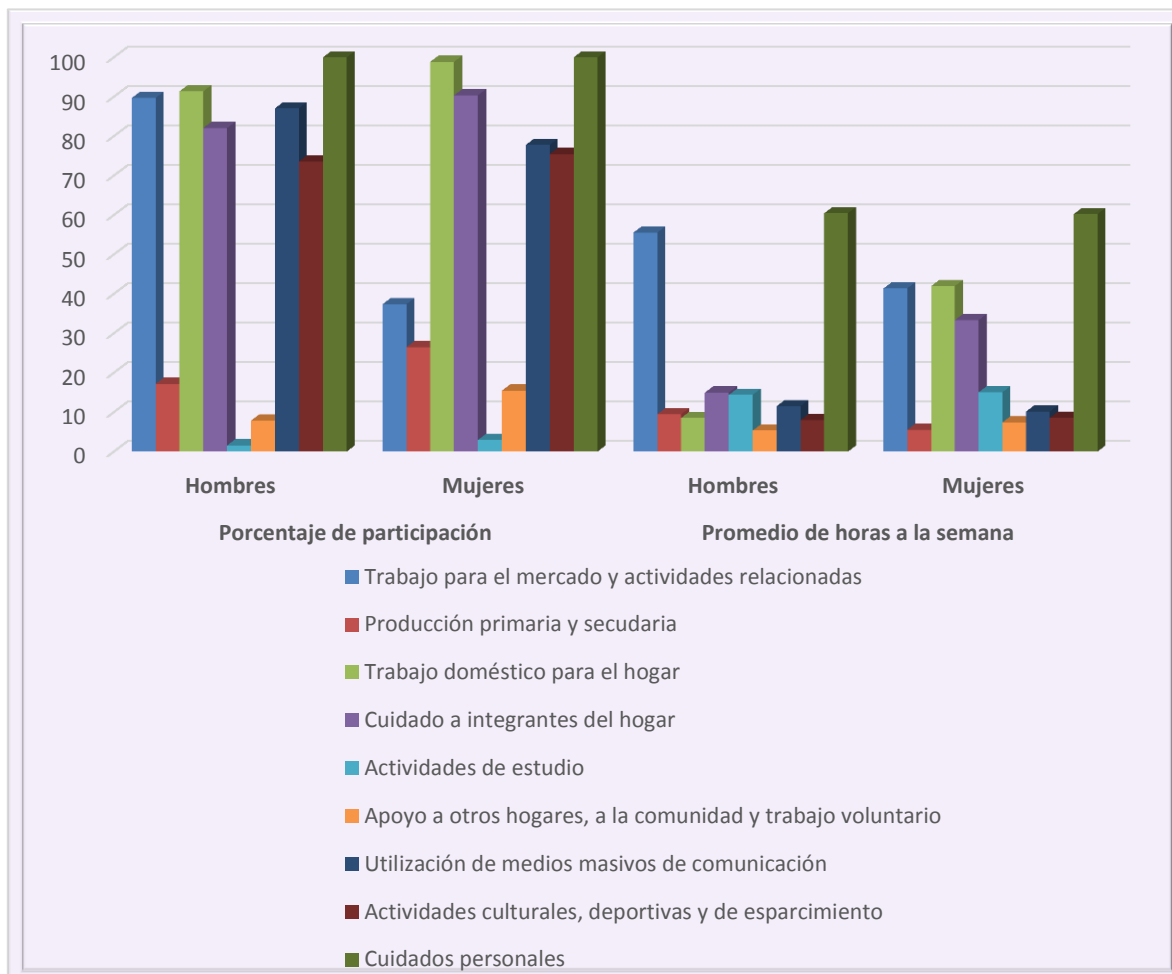
Grupo de actividad	Porcentaje de participación		Promedio de horas a la semana	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Trabajo para el mercado y actividades relacionadas	89.7	37.4	55:54	41:42
Producción primaria y secundaria	17.2	26.5	9:48	5:54
Trabajo doméstico para el hogar	91.4	98.9	8:54	42:00
Cuidados a integrantes del hogar	82.1	90.4	15:00	33:36
Actividades de estudio	1.6	3.0	14:42	15:06
Apoyo a otros hogares, a la comunidad y trabajo voluntario	7.9	15.5	5:36	7:42
Utilización de medios masivos de comunicación	87.1	79.8	11:54	10:18
Actividades culturales, deportivas y de esparcimiento	73.6	75.5	8:00	8:06
Cuidados personales	100.0	100.0	60:48	60:24

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, 2009.

Los contrastes en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, así como otras actividades, nuevamente están presentes en esta encuesta nacional, lo cual indica que a pesar de que ha transcurrido el tiempo y de que cada vez son más las mujeres que se incorporan al mercado laboral, eso no significa que exista corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado o que tengan mayor acceso a las actividades culturales, deportivas y de esparcimiento.

Gráfica 4

Porcentaje de participación de los miembros de las parejas conyugales y promedio de horas dedicadas a la semana por grupo de actividad según sexo



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, 2009.

De los datos que podemos observar en el cuadro y la gráfica, queda de manifiesto que aunque el porcentaje de participación de los hombres y mujeres en el trabajo doméstico para el hogar y los cuidados a integrantes del hogar son semejantes, no así el promedio de horas a la semana, pues las mujeres dedican 33.46 horas más que los hombres al trabajo doméstico para el hogar y 18.36 horas más en cuanto a los cuidados a otros integrantes del hogar.

En relación con el trabajo para el mercado, el porcentaje de participación según la ENUT 2009 es de 89.7% en el caso de los hombres y 37.4% en el de mujeres.

Esto puede compararse con la ENUT 2002 conforme a la cual el porcentaje de hombres fue de 71.3% y el de mujeres de 33.2%. Nuevamente queda claro que el número de mujeres que se incorpora al mercado laboral va en aumento.

Por otra parte, de acuerdo con la información dada a conocer como resultado de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 1998-2004 y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005-2011, la participación en el trabajo doméstico por sexo también muestra que las responsabilidades domésticas han sido casi exclusivas de las mujeres.

Gráfica 5

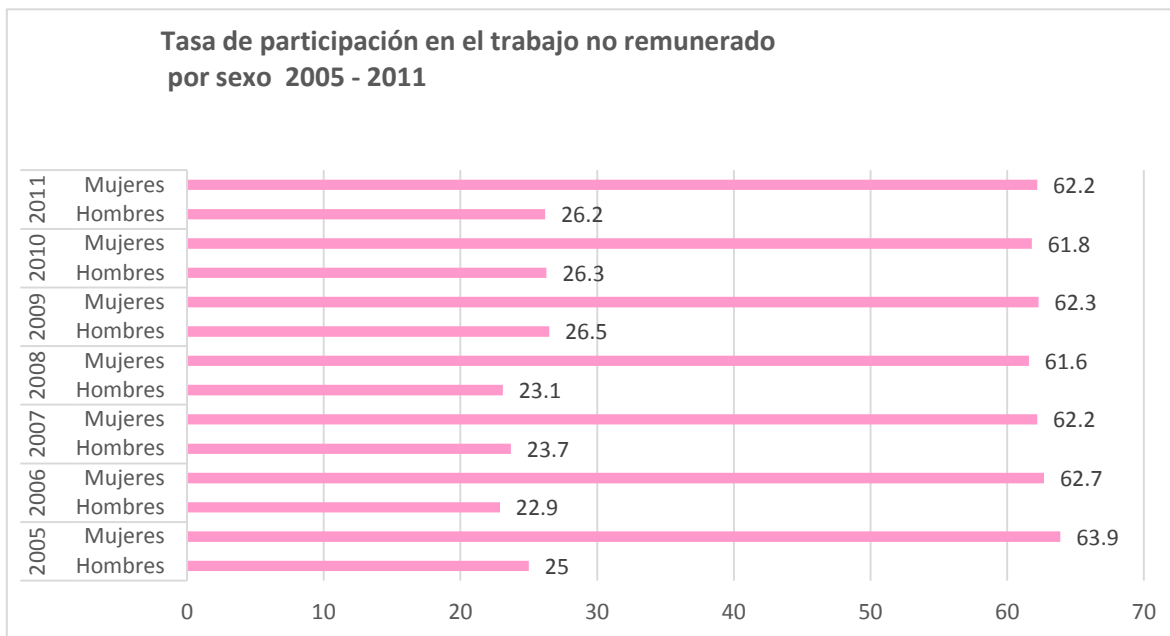


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo, 1998-2004. Segundo trimestre.

En este período, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo doméstico fue mayor que la de los hombres y su variación fue mínima, manteniéndose entre el 94.6% y 96.5%. En el caso de los varones, dicha contribución aumentó de 52.3% a 65.2%, lo cual se traduce en paulatinos cambios en la división sexual del trabajo al interior del hogar, reduciéndose la brecha respecto de las mujeres de 43.2 puntos porcentuales en 1998 a 31 puntos

en 2004. Sin embargo, la diferencia aún es notoria, pues en este período los roles tradicionales de género siguieron presentes en la organización familiar. Veamos ahora si hubo alguna modificación significativa en este comportamiento en años posteriores.

Gráfica 6



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005-2011. Segundo trimestre.

Los resultados de la ENOE, en el período indicado, se traducen en el hecho de que dos de cada tres mujeres desempeñan un trabajo no remunerado, a diferencia de los varones, en cuyo caso uno de cada cuatro de ellos se ubica en este ámbito. También es oportuno señalar que la participación en el trabajo no remunerado, tanto en hombres como en mujeres, fue ligeramente más elevado en 2005 y 2009. Esta situación está directamente relacionada con el problema del desempleo en México, pues si la economía entra en períodos de crisis o recesión, las oportunidades de empleo disminuyen y es más probable que más personas se dediquen al trabajo no remunerado. Así, como podemos constatarlo en la gráfica 6, en 2011, de los 43.8 millones de mujeres de 14 o más años, 62.2% realizaron trabajo no remunerado, mientras que de los 39.9 millones de hombres, 26.2%

desempeñaron dicha actividad.

Además de las citadas encuestas, para conocer con mayor detalle la distribución y el valor del trabajo no remunerado en el ámbito familiar, el INEGI elabora la Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México (CSTNRHM), cuyos datos contribuyen al mejor análisis del impacto que tienen las labores domésticas y la economía del cuidado en la economía nacional. Esto permite evidenciar, nuevamente, la situación de desigualdad entre mujeres y hombres en las responsabilidades del hogar. Es así que, en relación con la carga total de trabajo, que incluye el trabajo de mercado, las labores domésticas y de cuidados, así como el trabajo no remunerado en bienes de autoconsumo, las mujeres son quienes dedican más horas a la semana que los varones, principalmente en labores domésticas y de cuidados.

Gráfica 7

Horas de trabajo a la semana según sexo, 2013

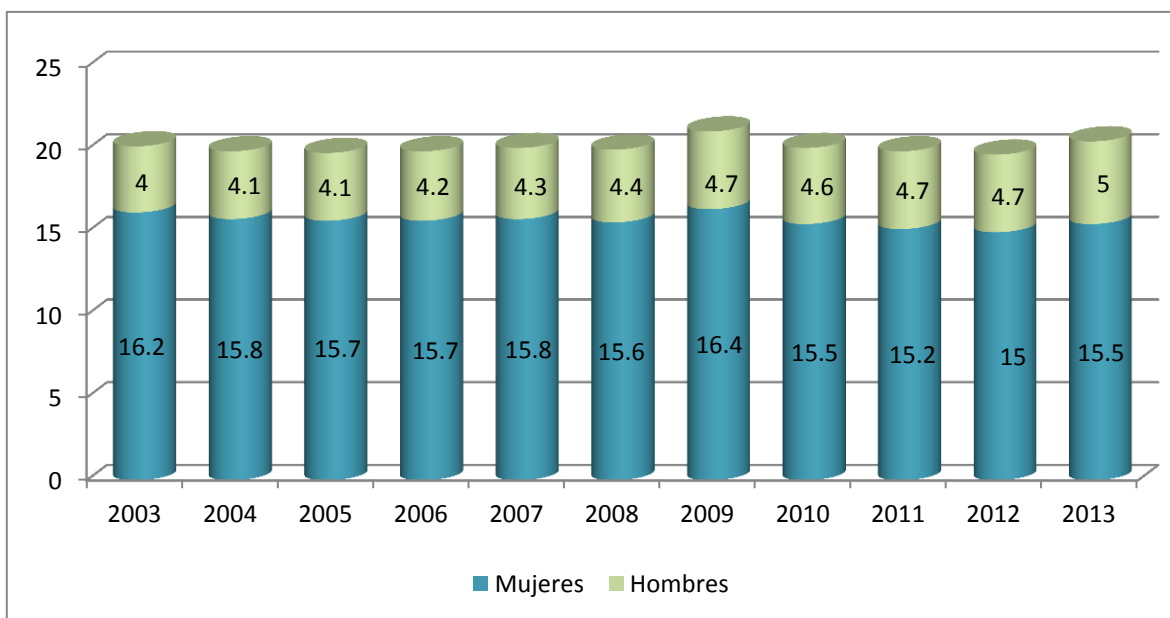


Fuente: INEGI, Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado, 2013.

Con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), las labores domésticas y de cuidados que realizan las mujeres han representado en los últimos años un porcentaje mucho mayor que el de los hombres. Conforme a las cifras más recientes, en 2013 estas actividades, en el caso de las mujeres, tuvieron un valor del 15.5% en relación con el PIB; en contraste con el realizado por los hombres que solamente equivalió al 5% del PIB.

Estos datos nos permiten confirmar, por un lado, que la división sexual del trabajo en el hogar es una realidad, a pesar de que han existido avances en la construcción de la equidad de género en diversos ámbitos de las esferas social, económica, política y jurídica. Y, por otro lado, que el trabajo doméstico y de cuidados tiene un valor económico importante, a pesar de que socialmente es poco reconocido.

Gráfica 8
Labores domésticas y de cuidados con respecto al PIB



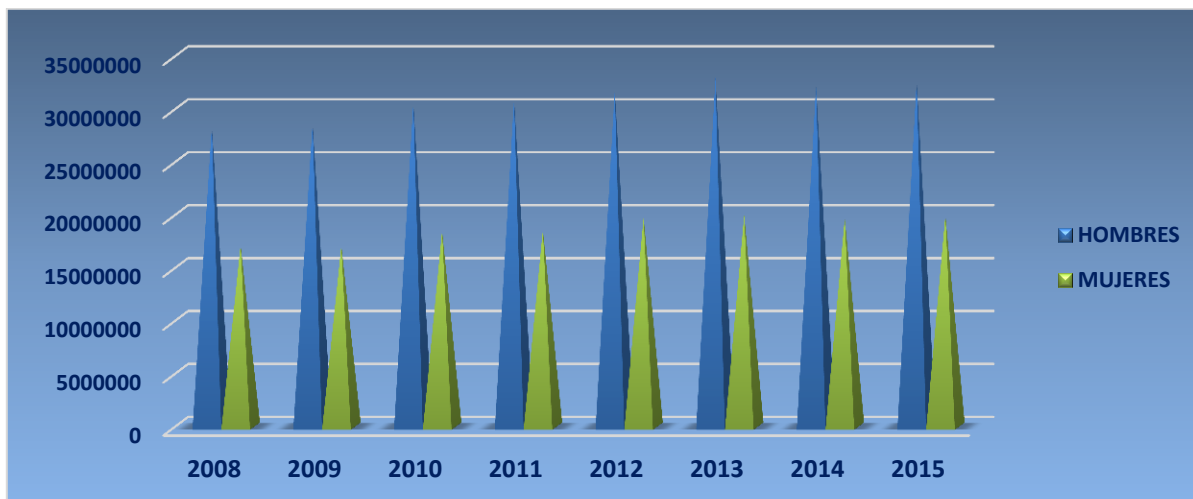
Fuente: INEGI, Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado, 2003-2013.

En cuanto a la Población Económicamente Activa, también es interesante observar que, en los últimos años, ésta ha sido mayor en el caso de los varones, pues en el segundo semestre de 2008 era de 28 329 080, mientras que el número

de mujeres ubicadas en este supuesto era 17 130 923. Para el segundo semestre de 2015, el número de varones aumentó a 32 679 330; y el de mujeres a 19 944 390. De cualquier forma, la cantidad de mujeres que forman parte de la PEA cada vez es mayor, como puede constatare a continuación.

Gráfica 9

Población Económicamente Activa por sexo (2008-2015)

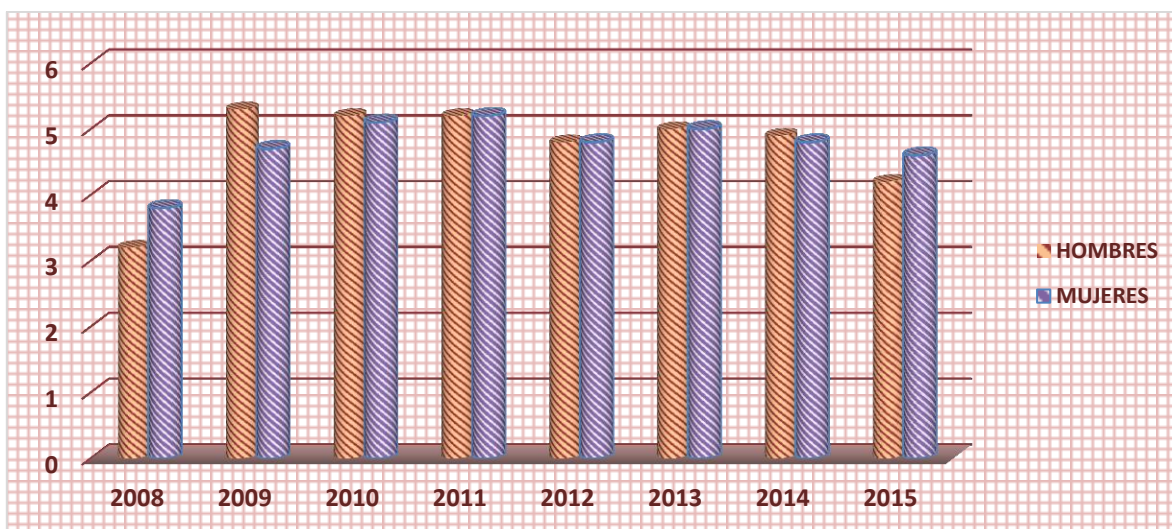


Fuente: INEGI, Población Económicamente Activa (segundo trimestre).

Recordemos que, como ya fue señalado en el primer apartado de este capítulo, a lo largo de las últimas décadas la Población Económicamente Activa (PEA) femenina ha aumentado. Así, en 1970 era del 20.6%, en 1990 del 23.5%, en 2000 el 31.5% y, según los datos reflejados en la gráfica 9, en 2015 (segundo trimestre) aumentó a 37.9%. Es de gran relevancia considerar cómo es que, en el modo de producción capitalista, desde la década de los setenta del siglo XX, a la fecha, ha sido incorporado un 17.3% más de la fuerza de trabajo femenina, manteniendo, de cualquier manera, la reproducción en las mujeres. Lo anterior ha ocasionado que la fuerza de trabajo se menosprecie y aumente la explotación de las mujeres, a la vez que se incrementa la intensificación del trabajo en el caso de los varones. Aunado a ello, la tasa de desocupación ha aumentado en los últimos años, afectando a ambos géneros de forma semejante. En 2008 fue de 3.2% en

hombres y 3.8% en mujeres; y para 2015 fue de 4.2% en el caso de los hombres; y de 4.6% en el de las mujeres, como lo refleja el siguiente gráfico.

Gráfica 10
Tasa de desocupación por sexo (2008-2015)



Fuente: INEGI, Población Económicamente Activa (segundo trimestre).

Finalmente, como hemos podido observar, es evidente que son las mujeres a quienes se les sigue atribuyendo el rol de las labores del hogar y el cuidado de los hijos u otras personas, como enfermos, discapacitados y adultos mayores, que integran a las diversas composiciones familiares. Incluso, —es notorio, por ejemplo, que los hombres desempeñan un papel inhibitorio para que las mujeres trabajen, porque ellas deben dedicarse a hogar en exclusividad. Asimismo, los relatos de las mujeres pobres nos dicen que los esposos no aparecen cuando se trata del cuidado de los hijos” (González, 1997:43).

Esta realidad obedece que en muchos hogares mexicanos persiste el modelo familiar tradicional, el cual

supone que los varones se incorporan al mercado de trabajo al alcanzar cierta edad y se quedan hasta el momento de su jubilación, siendo esta su actividad principal (o única) y dedicándole por tanto todo el tiempo de su vida activa. Por el contrario, las

mujeres entran y salen de este mercado según lo van exigiendo las circunstancias vitales, propias y de su familia; es decir, normalmente las tareas de reproducción (en un sentido amplio) y de cuidados (criar hijos, y asistir a las personas enfermas, dependientes o ancianas) condicionan el tiempo que las mujeres pueden mantenerse dentro del mercado de trabajo (Carbonell, 2012:39).

Hemos revisado algunos de los datos estadísticos que nos parecen relevantes para comprender mejor la situación en la que se encuentran las mujeres y los hombres frente a sus responsabilidades laborales y domésticas. Al respecto, reiteramos el hecho de que la participación de las mujeres en el mercado laboral está incrementándose sin que eso conlleve la liberación o disminución de sus actividades domésticas y de cuidado de diversos integrantes de la familia. Esto nos permite contar con más argumentos para sostener que son las mujeres quienes se enfrentan con mayor dificultad al conflicto que se presenta entre la vida familiar y la vida laboral; y por lo tanto, su desarrollo económico y, en su caso, profesional, se ve limitado o anulado al no existir políticas públicas de carácter social orientadas a la conciliación o armonización de ambas esferas de responsabilidad que sean verdaderamente eficaces y con perspectiva de género.

Este nuevo panorama se genera en medio del fenómeno de la precariedad del empleo,⁵ producto de la histórica lucha de clases presente en el modo de producción capitalista en el cual, mientras unos detentan los medios de producción, otros cuentan únicamente con su fuerza de trabajo. El desempleo, los bajos salarios, la explotación de los trabajadores y la violación de sus derechos sociales, desafortunadamente abonan a la ya difícil situación de mujeres y hombres con responsabilidades familiares.

⁵ Un ejemplo representativo de la precariedad del empleo es el de los trabajadores y las trabajadoras de la banca en México, cuyo estudio, realizado por María Luisa González Marín, muestra que este fenómeno afecta aún más a las mujeres, pues los ingresos de las empleadas de la banca tienden a disminuir y, al mismo tiempo, las horas de trabajo aumentan, las prestaciones se recortan y los salarios dependen de la productividad, todo ello acompañado con la discriminación de género, siguiendo la estrategia de abaratar los costos y aumentar las ganancias” (González, 2013:240).

**CAPÍTULO III. LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN MÉXICO
Y OTROS PAÍSES**

3.1 Fundamento de las políticas de conciliación en México

Con la finalidad de comprender mejor el sentido de la perspectiva de género en las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral en México, es necesario conocer e interpretar su fundamento constitucional, institucional, internacional y legal, con base en el cual estas políticas sociales y económicas deben instrumentarse dentro de un Estado de Derecho. Al respecto, es pertinente mencionar que el marco propicio para el desarrollo de dichas políticas públicas es el que deviene de la intervención del Estado, dado que los aspectos laborales y familiares que están en juego son de orden público e interés social. Es decir, las prestaciones del trabajador relativas a los servicios de guarderías y estancias infantiles, además de las licencias de maternidad y paternidad, así como el fomento de las relaciones equitativas al interior de la célula doméstica, se ubican en los ámbitos del Derecho del Trabajo o Derecho Laboral y del Derecho Familiar. Ambas materias forman parte del Derecho Social, que se distingue del Derecho Público y del Derecho Privado porque su objetivo es la protección de los sectores vulnerables de la población.

3.1.1 Igualdad jurídica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A partir de la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, quedó establecida la *igualdad jurídica entre el varón y la mujer* así como el principio de protección a la organización y desarrollo de la familia. Además, el artículo 123 fue reformado al ampliar la licencia de maternidad –que hasta entonces había sido de un mes de descanso posterior al parto- a seis semanas anteriores al parto y seis semanas posteriores al mismo. Con esa misma fecha, fueron publicadas importantes reformas a la Ley Federal del Trabajo en materia de no discriminación por género y de protección a las mujeres embarazadas, prohibiendo la realización de trabajos que exijan esfuerzos considerables o pongan en riesgo su salud.

No obstante los avances expuestos, ya desde el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en Materia Federal de 1928 se estableció la equiparación de la capacidad jurídica del hombre y la mujer. En la exposición de motivos de dicho código el legislador manifestó lo siguiente:

—Se estableció que la mujer pudiera, sin necesidad de autorización marital, servir un empleo, ejercer una profesión o industria, o dedicarse al comercio, con tal que no descuidara la dirección y los trabajos del hogar.

(...) La equiparación legal del hombre y la mujer se hacía necesaria, en vista de la fuerza arrolladora que ha adquirido el movimiento feminista. Actualmente la mujer ha dejado de estar relegada exclusivamente al hogar; se le han abierto las puertas para que se dedique a todas las actividades sociales, y en muchos países toma parte activa en la vida política. En tales condiciones, era un contrasentido la reducción de su capacidad jurídica en materia civil, sustentada en el código anterior.”

Este ordenamiento civil también fue modificado el 31 de diciembre de 1974 al quedar derogada la disposición que facultaba al marido a oponerse a que su mujer trabajara fuera del hogar, siempre que fundara su oposición en las razones que él mismo señalara. En ese sentido, la limitación que tenía la mujer para desempeñar algún empleo u oficio consistente en —no perjudicar la dirección y trabajos del hogar” fue también suprimida. Asimismo, conforme al criterio de igualdad jurídica entre el varón y la mujer, la única restricción al desempeño de cualquier actividad de ambos cónyuges que quedó establecida fue la de que dicho empleo dañara la moral o la estructura de la familia.

Antes de dichas reformas, en las leyes en materia civil, familiar y laboral se legitimaba en sus textos la discriminación hacia la mujer, ya que se estimaba que era un ser débil y, por lo tanto, necesitado de mayor protección; motivos por los cuales, en algunos casos la ley le prohibía llevar a cabo determinados actos por sí misma y de manera libre. La potestad marital se manifestó al grado de que la

mujer debía pedirle permiso al esposo para trabajar o celebrar actos jurídicos. Sin embargo, debido a que la realidad social comenzó a modificarse cuando la mujer decide, aún contracorriente y soportando la presión social, trabajar fuera de su hogar y prepararse profesionalmente para desarrollarse en un plano de equidad en todas las actividades humanas, se cristalizaron en la legislación ciertos avances. Esta tendencia se expresó a nivel internacional, mediante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con acciones concretas como la *Declaración contra la Discriminación de la Mujer*, al proclamar a 1975 —Año de la Mujer”, siendo su antecedente constitucional más importante el haber reconocido la ciudadanía a la mujer con la reforma constitucional al artículo 34 realizada en 1953.

En el artículo 4º de la Ley Suprema se expresa la responsabilidad del Estado mexicano de promover la equidad de género, así como de tutelar a la familia como base de la sociedad y sustento de la formación de los individuos al ser cuna de desarrollo insustituible. Posteriormente, este precepto fue reformado el 18 de marzo de 1980 con la finalidad de establecer a nivel supremo la obligación de los padres consistente en satisfacer las necesidades y preservar la salud física y mental de los niños. Esta reforma se aprecia como un paso importante encaminado a la promoción de la paternidad responsable. Esto es, involucrar tanto al padre como a la madre en la crianza, cuidados y desarrollo de sus hijos. En este renglón queda clara la pertinencia de las políticas públicas que propicien la corresponsabilidad de los progenitores en el cumplimiento de los deberes filiales.

Estos deberes de cuidado para ambos padres se vieron reforzados por las adiciones y reformas más recientes al artículo cuyo estudio nos ocupa, efectuadas a los párrafos séptimo, octavo y noveno, el 7 de abril de 2000, como resultado del compromiso que adquirió México, conforme a la *Convención sobre los Derechos del Niño*,⁶ de armonizar el derecho interno con dicha Convención. En consecuencia, quedó consagrada la protección, garantía y respeto a los derechos

⁶ Esta Convención fue adoptada por la ONU el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor para México el 21 de octubre de 1990 (Cárdenas, 2011:133.)

de la niñez, mediante el deber de los padres o tutores de preservar estos derechos y la del Estado para proveer lo necesario al respecto. Aquí se incluye expresamente la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los niños; siendo las políticas públicas un instrumento para hacer efectivos esos derechos. El servicio de guarderías y otras prestaciones de seguridad social son muestra de la forma en que el Estado ha provisto de alternativas a los padres para cumplir con sus obligaciones laborales, sin descuidar sus deberes familiares. En este sentido, las políticas de conciliación entre la vida laboral y la vida familiar están estrechamente ligadas con el cumplimiento de las responsabilidades de cuidado de los padres hacia los hijos con el apoyo del Estado. La existencia de guarderías y estancias infantiles sostenidas con recursos públicos obedece no solamente a la necesidad de que los trabajadores puedan cubrir la jornada laboral mientras sus hijos se encuentran bajo el cuidado de otras personas, sino que también se justifica en razón de la protección de la niñez.

El principio de igualdad jurídica entre el varón y la mujer puede entenderse como el acceso de los derechos que deben reconocerse a todo individuo independientemente de su condición. Es claro que existen diferencias físicas, culturales, económicas, sexuales, raciales, sociales, religiosas e ideológicas entre cada ser humano; y por lo tanto, entre hombre y mujeres. Ante esta realidad, la función de la ley consiste en reconocer esas diferencias para alcanzar un equilibrio o equidad, haciendo extensivos a todos los mismos derechos de acuerdo con la dignidad humana de la que participan.

En este contexto, la idea de equidad de género constituye una manifestación de este principio de igualdad enfocado al reconocimiento incluyente de derechos hacia mujeres y hombres en los ámbitos familiar, social, político y *económico*, al proponer que la construcción de las identidades masculina y femenina dejen de responder al esquema tradicional de la familia en que los roles o funciones estaban asignados de acuerdo al sexo del individuo. De tal suerte que, al dejar atrás ese cliché, los espacios a los cuales las mujeres no tenían acceso en el pasado a causa de su rol sexual, son susceptibles de abrirse en beneficio de toda

la sociedad. Asimismo, los hombres comienzan a participar en actividades que antes se consideraban exclusivas de las mujeres, por ejemplo, las tareas domésticas y el cuidado de los hijos y los adultos mayores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su jurisprudencia, ha interpretado este principio de igualdad jurídica al sostener lo siguiente:

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley (en su condición de destinatarios de las normas y usuarios de administración de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de las situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales

afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y no un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la norma fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado. (Registro 174247, novena época, primera sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, septiembre de 2006, tesis: 1ª./J.55/2006).”

Este criterio del Máximo Tribunal expone los argumentos por los cuales se justifica la existencia de leyes especiales que tutelan a ciertos sectores de la población como las mujeres, los niños, los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes; en el entendido de que lo que se pretende es lograr un equilibrio ante las desigualdades a nivel fáctico en los planos físicos, culturales, económicos y sociales. Por ello, en el caso de las mujeres, podemos mencionar de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes ordenamientos jurídicos: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; la Ley Federal del Trabajo en relación con el Título Quinto denominado Trabajo de las Mujeres (artículos 164-172) respecto de la protección de la maternidad y; el Código Civil para el Distrito Federal, en cuyo artículo 282 se establece que en los supuestos de divorcio o controversia del orden familiar los menores de doce años deberán quedar al cuidado de la madre, a menos que exista peligro para el desarrollo del menor.

La construcción de la equidad de género ha estado presente en las políticas públicas, aunque no con los resultados deseados. Con la intención de avanzar en dicho reto, el Estado Mexicano, a través del gobierno federal y con base en el artículo 26 constitucional y los artículos 4 y 20 de la Ley de Planeación, presenta cada sexenio el *Plan Nacional de Desarrollo*. El correspondiente al período 2007-

2012⁷ incluyó dentro de sus cinco ejes rectores: la igualdad de oportunidades y, a su vez, el rubro de igualdad entre mujeres y hombres. Así, el *Objetivo 16. Eliminar cualquier forma de discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual*, establece como Estrategia 16.1: —Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal, y trabajar desde el Ejecutivo Federal, en el ámbito de sus atribuciones, para que esa transversalidad también sea posible también en los gobiernos estatales y municipales.” Nos parece importante referirnos también a la Estrategia 16.5: —Combatir la discriminación hacia las mujeres en el ámbito laboral. Para fortalecer la igualdad de oportunidades laborales, se garantizará la aplicación de las leyes que ya existen y se promoverá la actualización de las que aún lo necesitan, para asegurar que el embarazo y la maternidad no sean impedimento para obtener o conservar un empleo; para que, a trabajo igual, el pago sea igual, trátase de mujeres o de hombres, y desde luego para terminar con las prácticas de discriminación y acoso que con frecuencia padecen las mujeres.”

Por último, en relación con nuestro tema de tesis, en la Estrategia 16.6 se expresa:

Facilitar la integración de la mujer al mercado laboral mediante la expansión del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles. Está en marcha el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para facilitar a las mamás el desempeño en su trabajo, sabiendo que sus hijos menores están bien cuidados. El programa ayuda por igual a las mamás que tienen un empleo y a señoras que tienen un lugar adecuado para instalar una pequeña guardería, en la que puedan atender a 15 o 20 niños. Con frecuencia son señoras cuyos hijos ya no viven con ellas, por lo que cuentan con espacio suficiente para una empresa de este tipo, además de que poseen la experiencia y el conocimiento necesarios para llevarla a cabo. A quienes desean prestar este servicio se les apoyará económicamente con un préstamo para que arreglen su casa, pongan un baño limpio

⁷ En el capítulo cuarto de esta investigación, realizaremos un breve análisis sobre la perspectiva de género en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

para los niños, separen la operación de la estancia del acceso a la cocina y a las actividades diarias de su familia, y que la equipen con el mobiliario necesario y otros materiales. Asimismo, se les ofrecerá capacitación y asistencia técnica para operar la estancia con seguridad física y psicológica. A las mamás que requieren un lugar donde dejar a sus hijos menores, o a los dos padres cuando ambos trabajan, o al papá cuando está sólo, se les apoyará, después de un estudio socioeconómico, con una cuota de hasta 700 pesos mensuales por niño para que paguen la estancia, y puedan elegir la estancia que más sea de su agrado.

De manera complementaria, se promoverán reformas a las leyes laborales para facilitar que el hombre pueda compartir la responsabilidad del cuidado de los hijos.

Como podemos observar, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se previeron algunas políticas públicas con perspectiva de género, dentro de las cuales, las previstas en la Estrategia 16.6 son propiamente políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, es decir, el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles, así como el apoyo económico mensual para uno o ambos padres que trabajan y requieren dejar a sus hijos en una estancia durante la jornada laboral. Es importante destacar que en la última parte del texto de dicha Estrategia, se hace referencia a la promoción de reformas laborales que posibiliten la participación más activa del varón en el cuidado de los hijos, lo cual puede traducirse en el otorgamiento de licencias de paternidad como un derecho del trabajador que igualmente constituye una política de conciliación y propicia el fortalecimiento de la equidad de género.

3.1.2 Trascendencia de los organismos e instrumentos internacionales en las políticas públicas con perspectiva de género

La perspectiva de género ha sido tema de interés para los organismos internacionales en los últimos años. Específicamente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han impulsado acciones concretas en torno a la implementación de políticas de género en los Estados que forman parte de ellos. Es así que en el caso de la ONU, además de

contar con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), en la *Declaración del Milenio* (2000) se manifiesta la decisión de —...promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.” Asimismo, en el *Proyecto de documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (2010) se reconoce que —.a igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer, el pleno disfrute por la mujer de todos los derechos humanos y la erradicación de la pobreza son esenciales para el desarrollo económico y social, y para el logro de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio...”

A raíz de estos documentos emanados de la ONU, fue establecida la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) cuyo objetivo consiste precisamente en trabajar con intensidad en el estudio y difusión de la perspectiva de género en los Estados-Parte de este organismo. Con ese compromiso ONU-Mujeres administra el sitio Web denominado *Presupuesto y Género en América Latina y el Caribe*, justificando la necesidad de incorporar el enfoque de género al presupuesto público para que los gobiernos puedan concretar las políticas económicas, laborales, de financiamiento, de salud y educación orientadas a promover la equidad de género, atendiendo a las necesidades tanto de hombres como de mujeres de acuerdo con sus respectivos contextos.

Como resultado de estas acciones, recientemente ONU-Mujeres y el Gobierno del Distrito Federal firmaron un convenio de colaboración para fortalecer la perspectiva de equidad de género en el presupuesto (2011), el cual tiene como objetivo principal el determinar el Índice de Procesos Presupuestarios con Enfoque de Género en dicho gobierno.

Por su parte, la CEPAL cuenta con una *División de Asuntos de Género* que funciona como Secretaría Técnica de los Gobiernos de la región, con base en la *Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. La finalidad

primordial de esta área es, por una parte, desarrollar investigación encaminada a la promoción de la equidad de género en las políticas públicas, y por la otra, establecer canales de comunicación con la sociedad civil, los movimientos de mujeres y los gobiernos para fortalecer el cumplimiento del *Plan de Acción Mundial (Plataforma de Beijing)* y el *Programa de Acción Regional*.

Con esa misma intención, la OIT ha incorporado la misma perspectiva en su labor a través de la *Oficina para la Igualdad de Género* que coordina la Red de Género de la OIT. Entre otras funciones, se encarga de gestionar una amplia base de conocimientos acerca de temas relacionados con el género y de ofrecer un servicio de asistencia para resolver consultas sobre la igualdad en el ámbito laboral. Al respecto, cabe citar las palabras de su ex-director general Juan Somavía (2012:1): –Al propugnar la igualdad de género como una cuestión de derechos y de justicia social, así como de eficacia y buen criterio económico, damos otro paso adelante en el camino hacia la globalización del progreso social."

No obstante lo anterior, México ocupa el lugar 57 de 187 países en el Índice de Desigualdad de Género (2011) dado a conocer por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Noruega, Australia, Países Bajos, Estados Unidos y Nueva Zelanda aparecen en los cinco primeros lugares.

En íntima relación con nuestro tema de tesis, podemos destacar el *Convenio 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares* el cual fue adoptado el 23 de junio de 1981. Se trata de un instrumento internacional que compromete a los Estados firmantes a desarrollar las políticas públicas nacionales que permitan a las personas con responsabilidades familiares conciliar su vida familiar y laboral sin ser víctimas de discriminación. Lo que se pretende garantizar a través de este Convenio es la permanencia en el empleo en condiciones de igualdad para los trabajadores con responsabilidades familiares. A continuación citamos algunos artículos de relevancia:

Artículo 1.

1. El presente Convenio se aplica a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando tales responsabilidades

limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.

2. Las disposiciones del presente Convenio se aplicarán también a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades respecto de otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten su cuidado o sostén, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella.

En este precepto se reconoce una realidad que en nuestros días ha ido en aumento. Nos referimos a que, debido al incremento en la esperanza de vida, cada vez existen más trabajadores que tienen bajo su cuidado a los adultos mayores integrantes de su familia. Esto implica el mismo o mayor grado de responsabilidad que en el caso de los menores de edad. Consideramos que el contenido de este artículo es innovador porque promueve la transformación de las políticas públicas de conciliación con un alcance mayor.

Artículo 3.1

Con miras a crear igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.

Artículo 8.

La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo.

En estos últimos dos artículos es evidente el enlace que existe entre las políticas de conciliación y la perspectiva de género, pues en la medida en que se reconozca la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer, las responsabilidades familiares serán compartidas de manera equitativa y ambos podrán desarrollarse en los ámbitos laborales o profesionales con el apoyo del

Estado a través de alternativas de armonización entre ambos compromisos. Con ello se evitaría la discriminación laboral y los despidos a causa de los deberes domésticos.

Desafortunadamente México no ha suscrito este Convenio, lo cual es contradictorio con el discurso político del Gobierno Federal, la firma de otros instrumentos internacionales en materia de equidad de género y las reformas legislativas con esta perspectiva.

Por otro lado, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano también constituyen un fundamento jurídico de la equidad de género, en razón de que forman parte de su sistema jurídico conforme al artículo 133 constitucional. Es así que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada por la ONU el 18 de diciembre de 1979 compromete a los Estados-Partes a seguir una política pública encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer en las esferas política, social, económica y cultural. Llama nuestra atención el artículo 4º en relación con la protección de la maternidad; el artículo 5 que se refiere a la necesidad de tomar medidas para modificar los patrones socioculturales con la finalidad de eliminar prejuicios basados en ideas de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o funciones estereotipadas de hombres y mujeres; y el artículo 11 relativo a la materia laboral en que se reconoce el derecho a las mismas oportunidades de empleo e igual remuneración con respecto a un trabajo de igual valor, las licencias de maternidad y, sobre todo, en el numeral 2, inciso c), la importancia de emprender políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral en beneficio de ambos padres, de acuerdo con el siguiente texto:

-Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de niños.”

A raíz de la adopción de la CEDAW, el Estado Mexicano ha emprendido, paulatinamente, algunas acciones para combatir la discriminación no sólo en contra de la mujer, sino de otros grupos de la sociedad. Hoy en día contamos con la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (publicada el 11 de junio de 2003) en la cual se define a la discriminación como —~~to~~ *la distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas...*”

El principio de no discriminación está igualmente sustentado en el tercer párrafo del artículo 1º constitucional en cuyo texto se prohíbe —~~to~~ *la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud (...)*”.

Otro documento de vital importancia para fundamentar la necesidad de implementar políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo con una perspectiva de género es la *Plataforma para la Acción de Beijing*⁸ emanada de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (reunida del 4 al 15 de septiembre de 1995). A lo largo de su extenso contenido, quedaron plasmados los objetivos estratégicos y las medidas a adoptar respecto de varios rubros, de los cuales destacamos el *F. La mujer y la economía*. En este apartado se exponen entre otras realidades: el aumento significativo de la participación de la mujer en el trabajo remunerado, la discriminación en las prácticas de contratación, remuneración y ascenso; la distribución inadecuada de las tareas familiares, junto con la carencia o insuficiencia de servicios tales como los de guardería que siguen restringiendo el empleo y las oportunidades profesionales de las mujeres; la importancia de reconocer el trabajo no remunerado como contribución al desarrollo económico

⁸ La Plataforma para la Acción de Beijing es uno de los primeros instrumentos internacionales que incorpora la perspectiva de género como un principio rector de las políticas públicas en los ámbitos jurídico, social y económico, fundamentalmente.

que ya está incluido en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas; y la inexistencia de un entorno de trabajo propicio para la familia, incluida la falta de servicios de guardería infantil apropiados y los horarios de trabajo poco flexibles que impiden a las mujeres realizar su pleno potencial.

Ante este panorama, en la referida Plataforma de Acción se declara como objetivo estratégico F.1: —Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos.” Para la realización de este objetivo se plantean medidas que han de adoptar los gobiernos tales como: —Promulgar y hacer cumplir leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo; y garantizar que las mujeres embarazadas, las mujeres con licencia de maternidad o las mujeres que se reintegran al mercado laboral después de tener hijos, no sufran discriminación alguna.” En estrecha relación con nuestro tema de tesis, destacamos el objetivo estratégico F.6 consistente en:

—Fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia.”

Para lograr este objetivo, algunas de las medidas que deben ser adoptadas por los gobiernos son:

- Adoptar políticas para asegurar la protección apropiada de las leyes laborales y los beneficios de la seguridad social a los empleos en jornada parcial y los empleos temporales, a los trabajadores estacionales y a los que trabajan en el hogar, para promover las perspectivas de carrera sobre la base de condiciones de trabajo que concilien las responsabilidades laborales con las familiares;⁹

⁹ Esta medida se relaciona con los diversos intentos que han existido en México para realizar reformas a la Ley Federal del Trabajo con una auténtica transversalidad de género, como el proyecto presentado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) al cual nos referiremos más adelante. Sin embargo, también se vincula con la reciente Reforma Laboral de 2012 en la cual aparentemente se contemplan algunos avances en materia de equidad de género y políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral, cuyo contenido también exploraremos en apartados subsecuentes de este capítulo.

- Asegurar, mediante leyes, incentivos o estímulos que se den oportunidades adecuadas a las mujeres y los hombres para obtener licencias y prestaciones de maternidad o paternidad; promover que la distribución de las responsabilidades del hombre y la mujer respecto de la familia en pie de igualdad, incluso mediante leyes, incentivos o estímulos apropiados, y promover además que se facilite la lactancia a las madres trabajadoras;
- Examinar una serie de políticas y programas, incluso leyes sobre seguridad social y los regímenes fiscales, de conformidad con las prioridades y las políticas nacionales, para determinar cómo promover la igualdad de género y la flexibilidad en el modo en que las personas dividen su tiempo entre la educación y la formación, el empleo remunerado, las responsabilidades familiares, las actividades voluntarias y otras formas de trabajo, descanso y esparcimiento socialmente útiles, y en el modo en que obtienen beneficios de esas actividades.

Han transcurrido más de quince años de haberse realizado la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer y su respectiva Plataforma de Beijing. No obstante, los avances que podemos apreciar en México en materia de equidad de género, propiamente refiriéndonos a la no discriminación laboral de la mujer y a las políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral, han sido mínimos. Por lo general, forman parte del discurso político, de algunas leyes o del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, pero están muy lejos de manifestarse en el plano fáctico, en la vida cotidiana de millones de mujeres y hombres que se enfrentan diariamente a las responsabilidades domésticas y laborales.

Ante esta realidad, es necesario revisar la forma en que se instrumentan las políticas públicas de transversalidad de género a través del presupuesto, para diagnosticar los principales problemas u obstáculos en la consecución de los compromisos que el Estado mexicano ha adquirido a nivel internacional en los ámbitos laboral, económico y social.

3.1.3 Injerencia del Instituto Nacional de las Mujeres en las políticas públicas con perspectiva de género

Con base en el principio constitucional de igualdad jurídica entre el varón y la mujer, fue creado el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) conforme al decreto de la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres* publicado el 12 de enero de 2001. Es un organismo público descentralizado que ha impulsado de forma significativa la construcción de la equidad de género a través de acciones como el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006)*, denominado también PROEQUIDAD. En palabras de la entonces Presidenta del referido Instituto, Patricia Espinosa Torres (2001):

(...) La incorporación de la equidad de género como tema de políticas públicas es el resultado de un largo proceso social y político que discurre en varios escenarios y en el que han participado distintos actores. Pero también se requiere ir, a la par, trabajando para sentar bases sólidas para que el concepto de género se instaure como uno de los fundamentos teóricos de las políticas públicas y como un fin de todos los programas de gobierno.

Es cierto que la vida de las mujeres mexicanas se ha transformado sustancialmente en las tres últimas décadas. En este cambio, cualitativo y cuantitativo, han intervenido una multitud de factores:

(...) mayor integración - de forma irreversible – de las mujeres en la economía;

Por la complejidad de la tarea que enfrenta, el PROEQUIDAD se presenta en tres volúmenes:

El primero, denominado *Objetivos y Líneas Estratégicas*, define los objetivos a alcanzar en beneficio de mujeres y niñas, así como las líneas estratégicas y acciones responsabilidad del Instituto Nacional de las Mujeres.

El segundo, denominado *Estrategias institucionales y acciones sectoriales* especificará, a partir de los objetivos y líneas estratégicas, las acciones sectoriales indispensables para alcanzar el objetivo general del PROEQUIDAD. En este volumen se reflejarán las etapas de coordinación con todos los sectores de la administración pública federal; de concertación con los gobiernos de los Estados y municipios; de negociación con los Poderes Judicial y Legislativo Federales, y de

colaboración con universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales y demás actores de la sociedad.

El tercero, denominado *Indicadores* se construye a partir de la descripción y diseño de los mecanismos de observación, seguimiento y evaluación del PROEQUIDAD y, al mismo tiempo, del avance de las mujeres.

La suma de los tres volúmenes es el andamiaje necesario para iniciar y desarrollar el proceso de transformación para el empoderamiento de las mujeres y la modificación de las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que propician las condiciones de discriminación.

Posteriormente, y con criterios semejantes, se creó el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2009-2012)*, aprobado por decreto publicado el 18 de agosto de 2009. Sus siete objetivos estratégicos son:

1. Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.
2. Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación, en el marco del estado de derecho.
3. Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil.
4. Fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género.
5. Garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
6. Potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo.
7. Impulsar el empoderamiento de las mujeres, su participación y representación en espacios de toma de decisión en el Estado y consolidar la cultura democrática.

El fundamento jurídico de dicho Programa se encuentra en la *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres* publicada el 12 de enero de 2001 que, en cuyo artículo 4º, se establece como objeto general del Instituto:

(...) promover y fomentar las acciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país (...).

Asimismo, dentro de sus objetivos específicos está el de la promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como la participación de la sociedad, destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las mujeres. Esto conforme a la fracción I del artículo 6 de su Ley. También cuenta con un Sistema de Indicadores de Género que es una herramienta útil de información estadística sobre la situación de los hombres y las mujeres en nuestro país.

De acuerdo con dichos objetivos, es evidente la intervención del Instituto Nacional de las Mujeres en las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral con un enfoque de género.

En este mismo tenor, el 18 de diciembre de 2012 fueron publicadas las *Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*. De acuerdo al artículo 3 de este documento, dicho Sistema Nacional —~~tiene~~ por objeto promover, contribuir, coadyuvar e instrumentar estrategias para la aplicación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres. En él participarán representantes de las dependencias de la Administración Pública Federal, del Instituto Nacional de las Mujeres, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, coadyuvando diversos representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las Comisiones de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como del Instituto Federal Electoral. Se crearán comisiones para realizar las metas de la indicada Política Nacional, atendiendo principalmente a la

transversalización e institucionalización de la perspectiva de género para la igualdad, en la Administración Pública Federal.

De los criterios generales de actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de las referidas Reglas, destacamos los siguientes:

- Promover acciones que den cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de igualdad, asumidos por el Estado Mexicano;
- Promover el cumplimiento del derecho constitucional de igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación dispuesta en los artículos Primero y Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Integrar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con carácter transversal en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades;
- Incorporar en sus programas presupuestales, la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

Estos criterios dan cuenta de la importancia de la utilización de los recursos económicos necesarios para instrumentar la Política de Nacional en Materia de Igualdad, a través del presupuesto sensible al género en la aplicación de las políticas públicas de equidad de género, tales como las que permitan la armonización entre las responsabilidades familiares y las de índole laboral.

3.1.4 Transversalidad de género en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

En el terreno legislativo, el 2 de agosto de 2006 fue publicada la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* de cuyo contenido podemos resaltar los preceptos que muestran algunos avances a nivel formal en la construcción de la

equidad de género fundamentalmente en los aspectos laboral y económico. En principio, cabe citar la definición de transversalidad establecida en la fracción VII del artículo 5º de este ordenamiento jurídico:

VII. Transversalidad.- Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

En la fracción VII del artículo 12, ubicamos el fundamento legal de la obligación del gobierno federal consistente en: —Incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad.” Esta Ley fue recientemente adicionada -el 6 de marzo de 2012- para incluir la misma obligación a los gobiernos estatales y del Distrito Federal. Queda claro que esta es la base jurídica del presupuesto sensible al género como instrumento de las políticas públicas federal y locales orientadas a la construcción de la equidad de género en México.

Como herramienta principal para el cumplimiento de la citada Ley, queda establecida la *Política Nacional en Materia de Igualdad* de acuerdo con su artículo 17, cuya fracción II que dispone como una de sus acciones la de: —Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres.” Asimismo, la fracción II del artículo 33 establece que el objetivo de esta Política Nacional será el fortalecimiento de la igualdad en materia de: —Desarrollo de acciones para fomentar la integración de políticas públicas con perspectiva de género en materia económica”.

Consideramos que los artículos 4º y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CEDAW, la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la*

Discriminación, la Plataforma de Beijing y la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, constituyen los principales pilares jurídicos sobre los que descansan las políticas públicas en materia de equidad de género, particularmente las que nos interesa analizar y proponer para lograr la conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo mediante la estructuración y ampliación del presupuesto sensible al género en México.

3.1.5 Enfoque de género en la Ley Federal del Trabajo

La primera Ley Federal del Trabajo data de 18 de agosto de 1931; posteriormente, el 1º de abril de 1970 fue publicada una nueva ley laboral, misma que ha sido materia de revisión en los últimos años para dar paso a la llamada Reforma Laboral de 2012, cuyo contenido ha sido fuente de polémica e inconformidad por parte de algunos sectores de la población. Antes de referirnos a la legislación vigente y a dicha reforma, es conveniente realizar algunas consideraciones generales que nos conducirán luego al análisis del trabajo de mujeres.

La naturaleza jurídica del Derecho Laboral es eminentemente social, debido a que nace de un movimiento de lucha de clases, es decir, de la Revolución Mexicana de 1910, cuyas aspiraciones fueron recogidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que actualmente nos rige. Los principios e instituciones emanados del artículo 123 constitucional, desde aquel entonces, hasta ahora, consagran la protección de los derechos de los trabajadores, de donde también se deriva el Derecho de la Seguridad Social.

De esta forma, el artículo 123 constitucional se divide en dos apartados: el —A que es el fundamento de la regulación de las relaciones laborales entre particulares y el apartado “B” en el que se protege a los trabajadores al servicio del Estado. Como veremos en el siguiente cuadro comparativo -en que seleccionamos algunos de los principales derechos de los trabajadores- la preceptiva de ambos apartados es muy semejante entre sí.

APARTADO A	APARTADO B
<p>La duración de la jornada máxima será de ocho horas.</p>	<p>La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;</p>
<p>La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;</p>	<p>Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;</p>
<p>Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.</p>	<p>Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;</p>
<p>Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.</p>	<p>Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;</p>
<p>Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro, conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;</p>	<p>Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.</p>

<p>Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales (...).</p> <p>Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.</p>	<p>Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.</p> <p>En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República.</p>
<p>Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.¹⁰</p>	<p>A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;</p>
<p>El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.</p>	
<p>Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas.</p>	
<p>Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo.</p>	
<p>Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten.</p>	
<p>Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.</p>	<p>La seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.</p>

¹⁰ A pesar de la existencia de este derecho constitucional de acuerdo con el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Igualdad de género y desarrollo* publicado por el Banco Mundial, las mujeres trabajadoras en México reciben en promedio una remuneración 20 por ciento menor que los varones. En el documento se afirma que: “Una mayor igualdad de género puede incrementar la productividad, mejorar los resultados en materia de desarrollo para la próxima generación y hacer que las instituciones sean más representativas” (González, 2011).

En términos generales, en el artículo 123 se establece un conjunto de derechos sociales que, a su vez, actualmente también se consideran derechos humanos inalienables, universales e imprescriptibles. Con base en ello, destacamos que dentro de los derechos constitucionales de los trabajadores se contemplan diversas consideraciones para las mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como los servicios de guardería. Esto se traduce en la protección jurídica de las mujeres para que puedan reincorporarse a la vida laboral, sin renunciar a la realización de su maternidad.

De manera específica, la ley reglamentaria del apartado “A” es la Ley Federal del Trabajo y la del apartado “B” la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En relación con la Ley Federal del Trabajo es importante considerar los cambios que se realizaron a esta ordenamiento jurídico conforme a la Reforma Laboral de 2012, para contrastar el antes y después de dicha reforma, sobre todo con respecto a nuestro tema de tesis.¹¹

Antes de la citada reforma, en el Título Quinto de la Ley Federal del Trabajo intitulado *Trabajo de las Mujeres* se contemplaban diversos derechos específicos que son congruentes con el principio de igualdad jurídica previsto la Constitución. Estos derechos fueron conservados conforme al texto de la reforma, incorporándose otros como la prohibición expresa para el patrón de solicitar un examen de no gravedad o de despedir a las mujeres embarazadas. A continuación expondremos el contenido de dicha preceptiva antes del decreto de 2012. Luego la contrastaremos con la Iniciativa presentada por el Ejecutivo y el dictamen de la Cámara de Diputados, para finalmente referirnos al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

¹¹ Cabe señalar que desde 2005 existe un proyecto de *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para introducir de forma transversal la perspectiva de género*, a la que nos referiremos más adelante.

Texto legal antes de la reforma de 2012.

Artículo 164. Las mujeres disfrutan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres.

Artículo 165. Las modalidades que se consignan en este capítulo tienen como propósito fundamental, la protección de la maternidad.

Artículo 166. Cuando se ponga en peligro la salud de la mujer o la del producto, ya sea durante el estado de gestación o el de lactancia y sin que sufra perjuicio en su salario, prestaciones y derechos, no se podrá utilizar su trabajo en labores insalubres o peligrosas, trabajo nocturno industrial, en establecimientos comerciales o de servicio después de las diez de la noche, así como en horas extraordinarias.

Artículo 167. Para los efectos de este título, son labores peligrosas o insalubres las que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas y biológicas de la materia prima que se utilice, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer en estado de gestación, o del producto.

Los reglamentos que se expidan determinarán los trabajos que quedan comprendidos en la definición anterior.

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

- I. Durante el período de embarazo, no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y que signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso;¹²
- II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto;
- III. Los períodos de descanso a que se refiere la fracción anterior se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que se encuentren imposibilitadas para trabajar a causa del embarazo o del parto;

¹² El contenido de esta fracción es congruente con la preceptiva del apartado -A" del artículo 123 constitucional, enunciando de manera ejemplificativa, más no limitativa, algunos de los supuestos en que la salud de la mujer en período de gestación puede afectarse con motivo de su actividad laboral.

- IV. En el período de lactancia tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en el lugar adecuado e higiénico que designe la empresa;
- V. Durante los períodos de descanso a que se refiere la fracción II, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días;
- VI. A regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto; y
- VII. A que se computen en su antigüedad los períodos pre y postnatales.

Artículo 171. Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.

Artículo 172. En los establecimientos en que trabajen mujeres, el patrón debe mantener un número suficiente de asientos o sillas a disposición de las madres trabajadoras.

En el marco del debate originado por la Reforma Laboral de 2012, legisladoras y activistas afirmaron que la Iniciativa del Ejecutivo excluyó la perspectiva de género, pues aunque incluyó la prohibición expresa del examen de no gravidez como requisito para obtener empleo o el despido a causa de embarazo; esto es insuficiente para combatir el problema de la segregación laboral y la discriminación salarial de las mujeres. De acuerdo con diputadas como Malú Micher Camarena del Partido de la Revolución Democrática (PRD), la reforma no prevé la seguridad social de las mujeres que trabajan en el hogar y no reciben sueldo. Asimismo, en estrecha relación con nuestro tema de tesis, Ángela Nazares, quien fuera presidenta de la Comisión de Equidad de la Cámara de Diputados, sostuvo que en una nueva ley laboral debe garantizar a las mujeres compatibilidad y atención a la familia (Hernández, 2012). De ahí la necesidad de establecer en la legislación diversas políticas de conciliación que estén soportadas por el presupuesto sensible al género.

Al respecto, cabe señalar que en el contenido de la Iniciativa Preferente (2012) presentada por el Ejecutivo se expone un objetivo específico sobre el trabajo femenino, que a la letra dice:

8. Fortalecer los derechos de la mujer trabajadora, a través de las siguientes medidas específicas:

- Prohibir expresamente la discriminación por cuestiones de género.¹³
- Prohibir la realización de actos de hostigamiento o acoso sexual, castigar a quienes permitan o toleren tales conductas y considerarlas como causales de rescisión de la relación de trabajo.
- Prohibir la práctica de exigir certificados médicos de ingravidez para el ingreso, permanencia y ascenso en el empleo.
- Permitir que las mujeres trabajadoras puedan distribuir las semanas de descanso pre y posnatal, así como reducir en una hora la jornada de trabajo, durante los períodos de lactancia, a efecto de que pueda convivir con el recién nacido.

Adicionalmente, se considera necesario propiciar la equidad y la corresponsabilidad familiar entre hombres y mujeres, para lo cual se propone incluir en la legislación, la figura de las licencias de paternidad,¹⁴ de tal forma que el trabajador que se convierta en padre pueda disfrutar de una licencia de diez días, con goce de sueldo. Con ello, se contribuye a fomentar la conciliación entre la vida laboral y familiar de las personas, pues ambos padres compartirán el gozo y la atención del recién nacido.

Conforme al proceso legislativo cuyas bases se encuentran establecidas en la Constitución Federal, esta Iniciativa Preferente del Ejecutivo fue turnada para su análisis y discusión a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de

¹³ Esta medida específica se deriva del principio de no discriminación y del principio de igualdad jurídica entre el varón y la mujer plasmados en los artículos 1º y 4º, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además armoniza con el contenido de la CEDAW y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

¹⁴ La licencia de paternidad es considerada una política de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral que desde hace años se encuentra prevista en la legislación de otros países como Alemania, Argentina, Austria, Brasil, Chile, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia (Colinas, 2010:61).

Diputados, cuyo resultado fue el documento publicado en la Gaceta Parlamentaria (2012) intitulado: *Dictamen de la Comisión de Trabajo y Previsión Social a la Iniciativa del Ejecutivo Federal con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*. En este dictamen se incluye un apartado sobre la valoración de los textos normativos propuestos y aprobados, del cual destacamos lo relativo al Trabajo de las Mujeres, de acuerdo con lo siguiente:

Se amplían los derechos de las madres trabajadoras en el artículo 170 de la ley con el propósito de que, a solicitud expresa de la trabajadora y tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se puedan transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo.

Se establece también, en caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.

Así mismo se adiciona que en caso de adopción de un infante también disfrutarán de un descanso de seis semanas posteriores al día en que lo reciban.

Para el período de lactancia, se establece que las madres trabajadoras tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en lugar adecuado e higiénico que designe la empresa, o bien cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado.

Adicionalmente, con el propósito de propiciar la equidad y la corresponsabilidad familiar entre hombres y mujeres, se propone incluir en el artículo 132 fracción XXVII Bis, la figura del permiso de paternidad, de tal forma que el trabajador que se convierta en padre o pueda disfrutar de una licencia de tres días laborables con goce de sueldo. Con esta medida, se contribuye a fomentar la armonía entre la vida laboral y familiar de las personas, pues ambos padres compartirán la atención del recién nacido y de igual manera en el caso de la adopción de un infante.

Las divergencias principales entre la Iniciativa del Ejecutivo y el Dictamen emitido por la Cámara de Diputados, a través de la Comisión correspondiente, radican en que este último se establece el derecho de descanso en el supuesto de adopción de un menor de edad; además de que en el dictamen la licencia de paternidad se limita a tres días laborables con goce de sueldo, mientras que la iniciativa especifica diez días laborables con el mismo beneficio.

El dictamen de la Cámara de Diputados fue enviado al Senado de la República quien aprobó en lo general y lo particular, con modificaciones, la Reforma Laboral, y remitió al Ejecutivo el articulado avalado por las dos cámaras del Congreso de la Unión para su promulgación. Ello con excepción de los artículos 388 Bis y 390 de la Ley Federal del Trabajo (relativos a los sindicatos), que incluyó de nuevo la Cámara alta y los envió a la Cámara de Diputados para que continúe el proceso legislativo con respecto a esos preceptos.

Así, una vez aprobada la iniciativa por ambas Cámaras, se procedió a la sanción del Ejecutivo, es decir, el Presidente manifestó, bajo su firma, su conformidad con esa iniciativa, siendo promulgada el 29 de noviembre de 2012. Finalmente, la Reforma Laboral fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 bajo el título —Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.” De su preceptiva, es importante destacar lo concerniente a nuestro tema de tesis. Así, en el artículo 2º, como veremos a continuación, se plasma expresamente el principio de no discriminación por género como un elemento distintivo del trabajo digno o decente.

Texto legal correspondiente a la reforma de 2012.

Artículo 2º.- Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.

Es importante señalar que antes de esta reforma, en el artículo 3º de la citada Ley ya se disponía la prohibición de realizar distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social, además de que en los artículos 1º y 4º constitucionales, desde hace varios años, se reconocen los principios de dignidad humana, de no discriminación y de igualdad jurídica entre la mujer y el varón. Por ello, el texto transcrito en realidad no se aprecia como una novedad al respecto, sino que se busca reiterar o reforzar el discurso de los derechos humanos.

En ese mismo sentido, en el artículo 56 no se realizaron cambios sustanciales, pues antes de la reforma igualmente establecía la prohibición de hacer diferencias en las condiciones de trabajo en razón del sexo, entre otras características. Sin

embargo, ahora se utiliza el término “igualdad sustantiva” para referirse a la igualdad de hecho o material por oposición a la igualdad de derecho o formal.¹⁵

Artículo 56. Las condiciones de trabajo basadas en el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta Ley y deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, condiciones de embarazo, responsabilidades familiares o estado civil, salvo las modalidades expresamente consignadas en esta Ley.

Llama nuestra atención, dentro del contenido de este precepto, la referencia a las “responsabilidades familiares” como una de las circunstancias del trabajador que no deberán ser motivo de discriminación en las condiciones de trabajo. Entendemos por “responsabilidades familiares” todos aquellos compromisos de carácter doméstico que pueda tener el trabajador, no solamente en relación con el cuidado de los hijos, sino también en el supuesto de accidentes o enfermedades que sufra cualquier miembro de la familia, como los adultos mayores. Con esta reforma, comienza a vislumbrarse la categoría “trabajadores con responsabilidades familiares” que ya se contempla desde 1981 en el Convenio 156 de la OIT y, como veremos más adelante, en el proyecto de Ley Federal del Trabajo con perspectiva de género elaborado por legisladores del PRD en 2005.

En este mismo contexto, la adición al artículo 132 constituye una novedad en México, al establecer por primera vez como obligación de los patrones otorgar permiso de paternidad, de acuerdo con lo siguiente:

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

¹⁵ De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la igualdad sustantiva supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública. (*Programa de Equidad de Género* (2012), en www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?article46)

XXVII Bis. Otorgar permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante;

La licencia de paternidad, como ya lo hemos referido, es una de las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral que promueve la participación del hombre en el nacimiento de sus hijos o en la adopción de niños, siendo un derecho congruente con los principios de paternidad responsable y de equidad de género plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recordemos que, de acuerdo con la Iniciativa presentada por el Ejecutivo, el período propuesto para esta licencia fue de 10 días, luego, conforme al dictamen de la Cámara de Diputados, se redujo a 3 y, finalmente, la Cámara de Senadores decidió que fueran 5 días. Es evidente que en comparación con otros países como Suecia en donde la licencia de paternidad es de 30 días, la diferencia resulta abismal; sin embargo, pensamos que se trata de un avance a nivel legislativo cuya eficacia tendrá que ser evaluada en el futuro.

Otro de los artículos vinculados con nuestro tema de investigación que también fue reformado es el 133, mismo en cuyo contenido encontramos diversas prohibiciones a los patrones o a sus representantes. Destacamos algunas de las fracciones de las que se desprenden manifestaciones de protección jurídica a la mujer en el ámbito laboral con respecto a la discriminación, el acoso sexual, la exigencia de los certificados de no gravidez y el despido injustificado a causa de embarazo, cambio de estado civil o cuidado de los hijos menores. Veamos el texto correspondiente:

Artículo 133.- Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio;

.....

 XII. Realizar actos de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el lugar de trabajo;

XIII. Permitir o tolerar actos de hostigamiento y/o acoso sexual en el centro de trabajo;

.....
 XIV. Exigir la presentación de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo; y

XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores.

La fracción primera del artículo citado es correlativo al artículo 2º del decreto que analizamos puesto que constituye una expresión más del principio de no discriminación por género, del trabajo digno y de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el espacio laboral. Las conductas de hostigamiento o acoso sexual previstas en la fracciones XII y XIII, ya se encontraban tipificadas como delito en los códigos penales de cada una de las entidades federativas mucho antes de este decreto, por lo que cualquier hombre o mujer que hubiera sido víctima de dichas conductas, antes de la reforma cuyos comentarios nos ocupan, pudo haberlas denunciado penalmente. En cuanto a las fracciones XIV y XV cuyo contenido se refiere a conductas eminentemente discriminatorias, cabe comentar que también con anterioridad al citado decreto, en el *Código Penal para el Distrito Federal* desde hace más de una década se tipifica el delito de discriminación conforme al artículo 260 y se contemplan específicamente los supuestos de embarazo y estado civil de acuerdo con lo siguiente:

Artículo 206. Se impondrán de uno a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo en favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días al que, por razón de edad, sexo, *estado civil*, *embarazo*, raza, procedencia étnica, idioma,

religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas:

.....

IV.- Niegue o restrinja derechos laborales.

Nuestros comentarios a las fracciones seleccionadas del artículo 133 correspondiente a la Reforma Laboral de 2012 pretenden evidenciar que, si bien es cierto con dichas modificaciones quedan establecidas expresamente las prohibiciones por parte del patrón o de sus representantes de cometer actos u omisiones que lesionen la dignidad de la mujer trabajadora, también es cierto que ya existían mecanismos de defensa jurídica, principalmente en materia penal, para combatir y sancionar esas conductas. Por lo cual, dichos cambios no representan novedades sustanciales para la legislación mexicana en general. Lo cierto es que, desafortunadamente, a pesar de las instancias jurídicas con que cuentan las mujeres trabajadoras, muchas de ellas toleran las referidas conductas por parte del empleador, con la idea de obtener o conservar su trabajo.

En el Título Quinto *Trabajo de las Mujeres*, se presenta cambios importantes en relación con los derechos de las madres trabajadoras, con respecto a la licencia de maternidad, al quedar establecida como alternativa la transferencia de hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo, además para el caso de que los hijos hayan nacido con discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto. También se incluye el supuesto de descanso con goce de sueldo en caso de adopción de un menor de edad. Por otro lado, los reposos diarios durante el período de lactancia, con la reforma se limitan a seis meses, pues anteriormente no se disponía ningún plazo específico. A continuación transcribimos el artículo respectivo con las reformas y adiciones.

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. ...

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto. A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente.

En caso de que se presente autorización de médicos particulares, ésta deberá contener el nombre y número de cédula profesional de quien los expida, la fecha y el estado médico de la trabajadora.

II Bis. En caso de adopción de un infante disfrutarán de un descanso de seis semanas con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban;

III. ...

IV. En el período de lactancia hasta por el término máximo de seis meses, tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en lugar adecuado e higiénico que designe la empresa, o bien, cuando esto no sea posible, previo acuerdo con el patrón se reducirá en una hora su jornada de trabajo durante el período señalado;

V. a VII. ...

La Reforma Laboral de 2012 constituye un cambio de paradigma en el Derecho del Trabajo, pues introduce la regulación de la subcontratación (*outsourcing*), el contrato a prueba y el pago por hora. Algunas de estas figuras ya operaban sin una regulación jurídica expresa; y con este decreto se reconocen legalmente. Consideramos que estas nuevas modalidades pueden afectar al trabajador si no se garantizan sus derechos de seguridad social y su estabilidad en el empleo. Se trata de una reforma que ha dividido opiniones; para sus defensores, generará miles de empleos formales, mientras que para sus detractores, es un retroceso

que agudizará el problema de la precarización del empleo. Lo cierto es que hasta la fecha, el desempleo y la mala calidad del empleo siguen siendo los principales obstáculos del desarrollo económico en nuestro país. Tan es así que Guy Ryder, Director General de la OIT, declaró lo siguiente:

El gran reto para México es precisamente la calidad del empleo (...). Hay un problema que tiene que ver con la calidad del empleo, pero también con otros que vienen de la informalidad: gente que no paga impuestos, gente que no tiene protección social. Así que yo creo que México tiene estos dos desafíos, tiene que seguir generando puestos de empleo pero a la vez tiene que estar muy atento a la calidad del empleo y a la formalización de la economía informal (Arteta,2012).

En este contexto, si la clase trabajadora en general ve afectados sus derechos, las mujeres en lo específico resultan ser más vulnerables aún, porque todavía siguen siendo discriminadas a pesar de los avances legislativos que pudieran darse, debido a que en nuestro país persiste la cultura patriarcal y machista.

La incorporación de las citadas figuras en la Ley Federal del Trabajo no son más que claras manifestaciones de lo que se ha denominado flexibilidad laboral, término utilizado desde los años ochenta, para referirse a –al necesidad de quitar trabas para ser competitivos a escala internacional” (Bouzas, 2010:100), es decir, –el medio por el cual las empresas se pueden adaptar a la nueva estructura económica y productiva del entorno internacional” (Duana,2008). Así, la flexibilidad permite a las empresas:

- Mayor margen de administración.
- Mayor margen en la disponibilidad de recursos humanos.
- Adecuación de los contratos colectivos y normas de trabajo acorde a las necesidades de la empresa.

Todo ello obedece al modelo neoliberal imperante en nuestro país desde hace varias décadas en que la intención es dejar la economía en manos de las fuerzas del mercado con una intervención mínima del Estado. En ese sentido, detrás del

discurso oficial que reitera los beneficios de la Reforma Laboral, se encuentra el poder del sector empresarial legitimado a través del Derecho, en donde los derechos de los trabajadores en realidad quedan en un segundo plano.

Para finalizar este apartado, realizaremos un breve análisis -en relación con nuestra temática central- del proyecto de *Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para introducir de forma transversal la perspectiva de género* (2005). Este documento fue elaborado por el Grupo Parlamentario del PRD de la Cámara de Diputados correspondiente a la LIX Legislatura, cuya labor fue coordinada principalmente por Marcela Lagarde y de los Ríos, Clara Brugada Molina y Marbella Casanova Calam. En la exposición de motivos del proyecto se manifiesta lo siguiente:

La inserción de las mujeres en el mundo del trabajo requiere una distribución equitativa de la carga laboral. Las responsabilidades familiares y domésticas que regularmente recaen sobre las mujeres les imponen graves obstáculos para competir en el mercado de trabajo de una manera equitativa frente a los hombres. Se suma a lo anterior las reglas no escritas que las colocan en desventaja por el simple hecho de ser mujeres; se propicia un ambiente donde la discriminación y la segregación se tornan elementos determinantes que limitan su acceso al trabajo, a una remuneración que sea reflejo de su verdadero aporte al desarrollo del país, a la capacitación que acreciente su calificación (Lagarde, 2005: 9).

A través del contenido del fragmento de dicha exposición puede evidenciarse la importancia que reviste el tema de la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, fundamentalmente para las mujeres, debido a que las responsabilidades asociadas con la maternidad y el trabajo doméstico que se les atribuyen han ocasionado que su desarrollo laboral, profesional y académico se vea limitado o anulado. Este conflicto entre las esferas de lo reproductivo y lo productivo, al que nos hemos venido refiriendo en la presente investigación, requiere de soluciones integrales, siendo una de ellas la implementación de políticas públicas de conciliación con perspectiva de género, las cuales fomenten una transformación

cultural. Estas políticas públicas de carácter social deben ser contempladas en la legislación para que su instrumentación se desarrolle en un Estado de Derecho con la utilización de los recursos económicos previstos en el presupuesto sensible al género.

La prohibición expresa de la discriminación por género –según la reforma de 2012 a los artículos 2 y 133 de la Ley Federal del Trabajo- ya se contemplaba en este proyecto, además de precisar que el conjunto de políticas y acciones de carácter temporal que supongan un trato desigual dirigido a asegurar en el resultado final la igualdad real entre hombres y mujeres, no se considerarán discriminatorias.

En términos semejantes a la reforma de 2012, también se incorporó la prohibición expresa de condicionar la contratación o permanencia en el empleo a requisitos como el examen de no gravidez. Así se desprende del siguiente precepto:

Artículo 33-A. A ninguna mujer podrá negársele la contratación, ni condicionársele la relación de trabajo o de sus derechos laborales en virtud de su sexo, estado civil, condición de embarazo, o cualquier otro criterio que no se derive de las exigencias propias de la labor que desempeña.

Por lo que respecta a las mujeres en período de gestación y lactancia, se adiciona el capítulo I bis al título tercero relativo a las Condiciones de trabajo. En esta parte se observan algunas modificaciones importantes como la prolongación de la licencia de maternidad de seis a ocho semanas antes y después del parto. Lo mismo se observa en los períodos de lactancia que se extienden a dos medias horas diarias por un lapso de seis meses.

La reforma y adición que se propone al artículo 81 de la Ley son una muestra de la intención del legislador para propiciar la conciliación entre la vida familiar y laboral, al disponer que:

Para la asignación de los períodos vacacionales, se establecerán criterios de alta prioridad para que las vacaciones de madres y padres que tengan a su cargo el cuidado exclusivo de sus hijas e hijos coincidan con las vacaciones escolares.

Como corolario de la revisión de esta iniciativa, consideramos de gran relevancia la modificación sugerida al nombre del título quinto de la Ley Federal del Trabajo y la incorporación de dos nuevos capítulos con sus respectivos apartados, de cuyo texto seleccionamos el capítulo I que a continuación transcribimos:

TÍTULO QUINTO
DE LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES
Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS
DE LAS Y LOS TRABAJADORES

Capítulo I
Las y los trabajadores
con responsabilidades familiares

Artículo 170-A. Las modalidades que se consignan en este título tienen como propósito garantizar las condiciones laborales que aseguren el ejercicio pleno de sus responsabilidades familiares y derechos reproductivos.

Artículo 170-B. Toda trabajadora o trabajador tendrá derecho a incorporar a sus hijos e hijas al servicio gratuito de guardería, conforme a lo establecido en el artículo 57 fracción XI.

Artículo 170-C. Las licencias por responsabilidades familiares a que tienen derecho las y los trabajadores se computarán como días trabajados y reconocidos en su antigüedad; por ello percibirán el salario íntegro correspondiente y sin ser afectados sus derechos laborales.

Artículo 170-D. La o el trabajador podrá tomar, de común acuerdo con su pareja trabajadora, una parte del período de licencia posparto, independientemente de que el lugar de trabajo de ambos sea diferente.

Artículo 170-E. La o el trabajador podrá disfrutar de una licencia no mayor de un año, sin goce de sueldo, para la atención de una hija o hijo recién nacido. Al término de la misma podrá regresar a su puesto de trabajo original.

Artículo 170-F. El trabajador tendrá derecho a una licencia por paternidad de ocho semanas posteriores al nacimiento de su hija o hijo en caso de fallecimiento de la madre.

Artículo 170-G. Si las y los trabajadores recurren a la adopción de un infante menor de 9 meses, disfrutarán de un permiso de 8 semanas con goce de sueldo. Si el infante adoptado es mayor de 9 meses y hasta 5 años, gozará de un permiso de seis semanas pagadas. Sólo podrá ejercer este derecho uno de los cónyuges, pudiendo ejercitarlo por entero uno u otro, o repartírselo entre ambos.

Artículo 170-H. En caso de enfermedad de las hijas e hijos, de familiares con discapacidad, adultos mayores, hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad y afinidad, las personas que trabajan disfrutarán de tres días de permiso con goce de sueldo. Si el permiso es mayor de 3 días y hasta por 6 meses, tendrán derecho a licencia sin goce de sueldo.

Artículo 170-I. En caso de muerte de un familiar, hasta segundo grado de parentesco de consanguinidad y afinidad, las y los trabajadores tendrán derecho a tres días de permiso con goce de sueldo. Si el suceso ocurre fuera de la ciudad del lugar de trabajo, se otorgarán cinco días.

Desde hace más de cinco años, este proyecto se anticipó a la reforma de 2012 en diversos aspectos, pero fundamentalmente en torno a la perspectiva de género. Las disposiciones del capítulo relativo a las responsabilidades familiares dan cuenta del interés por parte de algunos legisladores para proporcionar alternativas concretas para las trabajadoras antes, durante y después del embarazo con la finalidad de reincorporarse de la mejor manera a sus actividades laborales. Pero, atendiendo a un enfoque transversal de género, los beneficios de esta propuesta también contemplan las licencias o permisos de maternidad y de paternidad no únicamente en el caso de procreación, sino también en tratándose de adopción.

Es de resaltarse el precepto en el que se prevé el permiso para que los trabajadores puedan atender a distintos miembros de la familia en caso de enfermedad; sobre todo cuando se trata de adultos mayores, pues es una realidad patente el hecho de que son cada vez más mujeres las que se dedican al cuidado de estos integrantes de la familia, lo cual se equipara o es muy semejante a la responsabilidad que genera un niño. Esto constituye una proposición legislativa de

avanzada en que se reconoce una realidad por la que atraviesan muchas mujeres trabajadoras y parte de los varones que han comenzado a involucrarse en las responsabilidades familiares.

3.1.6 Prestaciones laborales en relación con el género en la Ley del Seguro Social

En la Ley del Seguro Social vigente a partir del 21 de diciembre de 1995 se establece como finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como de una pensión garantizada por el Estado. En este apartado nos ocuparemos de los servicios sociales, particularmente del seguro de guarderías, en virtud de que se trata de una de las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral que tradicionalmente ha estado presente en la legislación. No obstante, su preceptiva puede replantearse a la luz de las necesidades actuales que registran las nuevas composiciones familiares y de la pertinencia de la transversalidad de género.

En el artículo 201 se consigna que el ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, el trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, mediante las prestaciones sociales respectivas. De esta forma, el servicio de guardería se proporciona en el turno matutino y vespertino. Este beneficio es extensivo a los asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y la custodia de un menor, siempre y cuando estén vigentes sus derechos ante el Instituto y no puedan proporcionar la atención y cuidados al menor.

De acuerdo con este precepto, el servicio de guarderías no es exclusivo de las mujeres, sino que también puede aprovecharlo el trabajador viudo o divorciado, o quien tenga la custodia de los menores. Esto implica el reconocimiento de las composiciones familiares diversas a la nuclear. Cada vez aumenta más el número

de varones viudos o divorciados que asumen la responsabilidad del cuidado de los hijos en los primeros años de su vida y en subsecuentes etapas de desarrollo. Según datos recientes, en México existen 488 mil 596 amos de casa, 21.5% más que en 2011 (Espinosa, 2012).

Según los artículos 203 y 204, los servicios de guardería infantil incluyen el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores. Estos servicios se llevan a cabo en instalaciones especiales, por zonas localizadas en relación con los centros de trabajo y habitación; y serán proporcionados desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años. Este límite de edad es congruente con el inicio de la etapa preescolar, cuya educación la brindan instituciones públicas distintas a las guarderías.

De acuerdo con la reforma al artículo 207 de la Ley en comento, publicada el 20 de diciembre de 2001, los asegurados tendrán derecho al servicio de guarderías a partir de que el trabajador sea dado de alta ante el Instituto y cuando sean dados de baja en el régimen obligatorio, conservarán durante las cuatro semanas posteriores a la dicha baja, el derecho a esa prestación. Al respecto, se refuerza la idea de apoyar al trabajador para que, en caso de separación del empleo, no pierda automáticamente el beneficio a que nos referimos, sino que tenga oportunidad de buscar otra alternativa de cuidado del menor o menores bajo su responsabilidad, ya sea al integrarse a un nuevo empleo, o bien, al resolver otra determinación.

Por último, en relación con seguridad social en el campo, llama la atención el artículo 237-A en que se regula la figura de la subrogación en la prestación del servicio de guardería cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social no cuente con instalaciones ubicadas en esa zona. En otras palabras, el Instituto podrá celebrar convenios con los patrones del campo y las organizaciones de trabajadores eventuales para satisfacer esta necesidad de la mejor manera conforme a los lineamientos e instrucciones que señale este órgano del Estado.

3.1.7 Protección de la maternidad en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, vigente a partir del 28 de diciembre de 1963, es de observancia general para los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo Legislativo y Judicial) y tiene como objeto regular las relaciones laborales entre los titulares de las dependencias y sus trabajadores, ya sean de base o de confianza.

A diferencia de la Ley Federal del Trabajo, en este ordenamiento jurídico se carece de un título específico sobre el trabajo de mujeres. Sin embargo, en su artículo 28 están previstas algunas prestaciones precisas en relación con la protección de la maternidad, conforme a lo siguiente.

Artículo 28. Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

Asimismo, en la fracción VI del artículo 43 se consigna, como obligación de los titulares de las dependencias, la de cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales, entre ellos el establecimiento de guarderías infantiles.

En estos artículos encontramos el fundamento de algunas políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral: la licencia de maternidad y el servicio de guarderías infantiles. Estos beneficios son otorgados preponderantemente a las mujeres. Sin embargo, llama nuestra atención la fracción VIII del mismo artículo al establecer que los titulares de las dependencias pueden otorgar licencias a sus trabajadores en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo por razones de carácter personal del trabajador. Aquí cabe la posibilidad de que estas licencias se otorgaran al trabajador cuya esposa o concubina hubiese tenido un hijo para que pudiera asistirle posteriormente al parto

y convivir con el recién nacido. Es decir, lo que en otras legislaciones se denomina licencia de paternidad. La duda que surge es bajo qué criterios se determinaría la duración de tal permiso o si es recomendable que se decida de manera discrecional por parte del titular con base en las citadas Condiciones Generales de Trabajo.

Por otra parte, en comparación con la Ley Federal del Trabajo, los períodos pre y posnatales son distintos en este ordenamiento jurídico. Mientras que en la Ley Federal del Trabajo se conceden seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado el descanso es de cuatro semanas previas y ocho semanas posteriores.

3.1.8 Prestaciones laborales en relación con el género en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Como su nombre lo indica, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada el 31 de marzo de 2007 tiene como finalidad proporcionar seguridad social a los servidores públicos. En congruencia con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el artículo 1º se especifica su ámbito de aplicación personal, al establecer que va dirigida a las dependencias, entidades, trabajadores al servicio civil, pensionados y familiares derechohabientes de los tres Poderes de la Unión.

En relación con las prestaciones relativas a la maternidad, en el artículo 39 se dispone que la mujer trabajadora, la pensionada, la cónyuge del trabajador o del pensionado o, en su caso, la concubina de uno u otro, y la hija del trabajador pensionado, soltera, menor de dieciocho años que dependa económicamente de éstos tendrán derecho a:

- I. Asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo.
- II. Ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, exista incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en

especie, hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al nacimiento, y se entregará a la madre, o a falta de ésta, a la persona encargada de alimentarlo.

- III. Con cargo al seguro de salud, una canastilla de maternidad, al nacer el hijo, cuyo costo será señalado periódicamente por el Instituto, mediante acuerdo de la Junta Directiva.

En este ordenamiento jurídico se omite preceptiva alguna sobre la prestación de guarderías o estancias infantiles. Si bien es cierto que –como ya vimos- en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se prevé el beneficio de las guarderías, también es cierto que de manera análoga a la Ley del Seguro Social se esperaría encontrar en la Ley en comento una o varias disposiciones en que se precisaran las características y servicios que deben incluir dichas guarderías, tales como el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud y la recreación de los menores; y el mínimo y máximo de edad en que el menor puede acceder a esos cuidados.

Únicamente encontramos de manera escueta en la fracción IV del artículo 196 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que el Instituto, de acuerdo con las posibilidades financieras del fondo de servicios sociales y culturales, proporcionará servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil. Si este precepto se interpreta en un sentido amplio, podemos considerar que al referirse al bienestar y desarrollo infantil, se hace alusión a las guarderías, pero también a lugares de esparcimiento cultural, artístico y deportivo para los menores de edad.

3.1.9 Ineficacia del Estado frente al Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles

Los fines del Estado, como ya fue revisado en el capítulo primero de este trabajo de investigación, son fundamentalmente la seguridad, la justicia y, sobre todo, el bien común, es decir, asegurar el bienestar de la sociedad que lo conforma. En este contexto teleológico, existen fines exclusivos y concurrentes, siendo los

primeros atendidos únicamente por el Estado y los segundos susceptibles de concesionarse a los particulares. Por ejemplo, la impartición de justicia es una actividad exclusiva del Estado; en cambio, el servicio de transporte puede proporcionarse por personas o empresas del sector privado.

Con respecto al Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, el Estado mexicano ha permitido –a través de la figura de la subrogación- que algunos particulares asuman la prestación de dichos servicios. Desafortunadamente, los resultados de estas prácticas no han sido los mejores. Por el contrario, la falta de una adecuada supervisión por parte de las autoridades competentes para verificar las condiciones humanas y materiales en que se presta el servicio de cuidado de los menores de edad en las instalaciones destinadas para tal efecto, ha originado sucesos tan trágicos como el caso de la Guardería ABC.¹⁶ Lo sorprendente es que este lamentable hecho se da casi dos años después del *Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 2007 cuyo Considerando sostiene:

Que la cobertura actual en servicios de cuidado y atención infantil es insuficiente para atender una demanda que crece día con día;

Que la participación de la mujer en el mercado laboral ha aumentado considerablemente en las últimas décadas y que la nueva realidad de las mujeres exige, por parte de las instituciones del Estado, mucho mayor respaldo a su desarrollo en las diversas actividades que desempeñan;

Que tres de las prioridades de mi gobierno son las de fortalecer la capacidad del Estado para dar paso a la construcción de una estructura social mucho más solidaria y nuevos esquemas corresponsables de participación ciudadana, generar sinergias interinstitucionales que permitan la atención universal de las niñas y niños, así como apoyar el desarrollo de las madres en el ámbito laboral a través del cuidado de sus hijos (...).

Los objetivos previstos en el citado Decreto fueron claramente incumplidos, principalmente los que a continuación destacamos:

¹⁶ La Guardería ABC -ubicada en Hermosillo, Sonora- se incendió el 5 de junio de 2009, muriendo 49 niños y quedando lesionados decenas de infantes (Palacios, 2011:1).

- I. Impulsar una estrategia de atención a través de diversas instancias y dependencias del Gobierno Federal, para apoyar a las mujeres trabajadoras, con el fin de establecer las condiciones que les permitan desarrollarse plenamente en el ámbito laboral y familiar;
- II.
- III.
- IV. Proveer de un espacio seguro y sano donde todas las niñas y niños del país reciban un trato cálido y profesional,
- V. Impulsar acciones de gobierno para ofrecer un servicio de atención y cuidado infantil con criterios comunes de calidad a través de acciones de capacitación, certificación, supervisión y seguimiento de los servicios.

Esta contradicción evidencia la incapacidad del Estado para realizar sus fines esenciales en materia de seguridad social, pues no obstante la existencia de todo un aparato burocrático y de los mecanismos legales para ejercer sus funciones, los ámbitos que tienen que ver con la protección de la infancia presentan grandes retos. Esta realidad no es más que una muestra de los perjuicios que puede ocasionar la cada vez menor intervención del Estado en los terrenos social y económico, principalmente. Es un fenómeno que se ha extendido a nivel mundial como reflejo de las tendencias neoliberales orientadas a la paulatina privatización de los bienes y servicios que otrora eran exclusivos del Estado. Así, el olvido del Estado de Bienestar y la prevalencia de las fuerzas del mercado han tenido altos costos para la sociedad en general.

En este sentido, la figura de la subrogación obedece al surgimiento de un modelo global adoptado por el Estado mexicano. No obstante que desde la creación del IMSS existe este tipo de contrato por el que se transfiere el servicio público de guarderías a los particulares, a partir del año 2000 dichas prácticas proliferaron de acuerdo con la política emanada del Banco Mundial. La contractualización de los servicios públicos, como se le ha denominado a este fenómeno, también se justifica con base en una serie de criterios provenientes del Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico, así como del Consenso de Washington que promueve la participación mínima del Estado (Serna, 2010: 398).

Sin embargo, el hecho de que existan este tipo de contratos, no exime al Estado de la responsabilidad de supervisar que la prestación del servicio público, en este caso de las guarderías, se lleve a cabo conforme a la normatividad vigente mediante las verificaciones administrativas requeridas para prevenir y sancionar cualquier anomalía en las instalaciones o en relación con el personal que labora en esos lugares. Esta función del Estado obedece al principio del interés superior del niño consagrado en diversos instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño y al consecuente carácter de orden público e interés social que representa la protección de la infancia en México.

En medio de las transformaciones del Estado y de las condiciones económicas globales, la concurrencia de la participación de los particulares en la prestación de servicios de naturaleza pública se presenta como una consecuencia casi inevitable ante el déficit fiscal creciente, la dudosa calidad de los servicios públicos y los resultados de las políticas económicas inadecuadas, entre otras circunstancias. Por tal motivo, la subrogación en tratándose de guarderías y estancias infantiles no es negativa en sí misma, siempre y cuando las autoridades cumplan con sus obligaciones de prevención, vigilancia y, en el supuesto dado, de sanción por irregularidades en dicho servicio.

Las implicaciones de la ineficacia del Estado en la prestación o supervisión de los servicios de guarderías y estancias infantiles no se limitan a la ya cuestionable desatención de la niñez en México, sino que afectan a los trabajadores que tienen derecho a esa prestación, sobre todo a las mujeres que, ante la desconfianza generada por la mala calidad de esos servicios, en muchas ocasiones se separan de sus empleos para realizar ellas mismas las tareas de cuidado hacia sus hijos. Esto constituye un obstáculo para que las mujeres se desarrollen plenamente en el ámbito laboral o profesional con la tranquilidad que les daría la certeza de que sus hijos se encuentran en lugares propios para su cuidado y en manos del personal capacitado para tal efecto.

Frente a las graves problemáticas originadas por la indebida operación de los contratos de subrogación del servicio de guarderías y estancias infantiles, no queda más que reforzar el papel del Estado como garante del interés público, priorizando la protección de los miembros de la sociedad en general sobre los intereses particulares que subyacen en los procesos de adjudicación de los contratos de subrogación. Si el gasto social no es suficiente para atender estos programas, siendo inevitable la existencia de la subrogación, entonces el Estado está obligado, por lo menos, a establecer una regulación precisa y aplicar las medidas de prevención y vigilancia necesarias para que el funcionamiento de estos centros de cuidado infantil sea el correcto. Asimismo, es indispensable combatir la impunidad, aplicando todo el “uso de la ley” en contra de los responsables de tragedias como la de la Guardería ABC con sanciones ejemplares. De otra manera, el camino hacia la realización del Estado constitucional y democrático de Derecho se torna cada vez más largo y sinuoso.

3.1.10 El presupuesto sensible al género en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

El presupuesto sensible al género es uno de los elementos centrales de nuestra temática en tanto que constituye el instrumento idóneo de política económica y social para la realización efectiva de la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. En este apartado nos concentraremos básicamente en el fundamento jurídico de dicho presupuesto, debido a que en el siguiente capítulo desarrollaremos con mayor profundidad su contenido y vinculación con las políticas públicas de conciliación en México.

Es conveniente señalar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 30 de marzo de 2006 es de orden público y es reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Con base en su artículo primero, los criterios que deberán observarse

en el cumplimiento de dicha ley son: legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Este último criterio es clave para fundamentar la perspectiva de género en la política fiscal del Estado mexicano, debido a que es congruente con el principio de transversalidad previsto en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Asimismo, conforme a la adición del 19 de enero de 2012, en la fracción III Bis del artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se dispone la siguiente definición:

Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables; y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático.

Mediante esta adición quedó expresamente prevista la obligación de incorporar en el Presupuesto el anexo transversal en materia de igualdad entre Mujeres y Hombres. Como veremos más adelante, el Presupuesto de Egresos de la Federación contiene un capítulo en materia de género y su respectivo anexo. Además, con base en la adición del 19 de enero de 2012, el inciso o) de la fracción II del artículo 41 de la Ley cuyo análisis dedicamos en este apartado, se establece que el proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá el proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

Las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres;

Los avances en la vinculación entre el presupuesto sensible al género y las políticas de conciliación son hasta ahora incipientes. No obstante, podemos reconocer que el hecho de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación ya se encuentren previstas erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres es un logro importante.

3.2 Otros países

Las políticas de género han ido paulatinamente desarrollándose en diversos países del orbe, principalmente a raíz de los movimientos feministas y de la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos que comprometen jurídicamente a los Estados-Parte cuando son vinculantes y deontológicamente en el caso contrario. La trascendencia de estos instrumentos en la legislación doméstica es evidente, en tanto que las reformas constitucionales y las modificaciones a las leyes secundarias retoman los principios y acciones establecidos en el concierto global. De manera ejemplificativa, podemos mencionar la ya citada *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. En este contexto, las acciones en materia de género emprendidas por los organismos internacionales como la ONU, la CEPAL y la OIT han igualmente permeado al interior de los Estados que forman parte de éstos; verbigracia, los también ya referidos Objetivos del Milenio de la ONU declaran distintas pautas a seguir para promover la construcción de relaciones más igualitarias entre hombres y mujeres en los aspectos económico, laboral, jurídico y político.

En este apartado, nos permitimos destacar algunos países que, como México, han desarrollado políticas públicas con transversalidad de género, en cuyo marco, distinguiremos de forma específica las acciones relativas a la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral.

3.2.1 España

En la Constitución Española del 29 de diciembre de 1978 está consagrada la igualdad jurídica entre el varón y la mujer, así como la protección social, económica y jurídica de la familia, en la que se inserta la política de equidad de género. Asimismo, se establecen algunos principios rectores en materia laboral que podemos asociar a nuestra temática de investigación. A continuación transcribimos el texto correspondiente:

CAPÍTULO SEGUNDO

Artículo 14.

Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

CAPÍTULO TERCERO

De los principios rectores de la política social y económica

Artículo 39.

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3.

4.

Artículo 40.

1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.

2. Asimismo, los poderes fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesional: velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.

De acuerdo con nuestro marco teórico, las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral son concebidas esencialmente como políticas sociales y, particularmente, como políticas familiares, cuya instrumentación se apoya en las políticas económicas. En este sentido, el artículo 39 constituye el fundamento constitucional de dichas políticas de conciliación, junto con el artículo 40 en que se reconocen algunas consideraciones a los trabajadores como la reducción de la jornada laboral, misma que ha sido definida también como una política de conciliación.

Con base en estos pilares constitucionales, en 1983 fue creado el Instituto de la Mujer adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España. Una de las áreas en las que el Instituto de la Mujer desarrolla su labor es en la promoción de la transversalidad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en todos los niveles de la administración pública. En este sentido, y dando cumplimiento a la Ley de Igualdad, el Instituto ejecuta el *Programa de mainstreaming de género* que tiene como objetivo principal incorporar la transversalidad de género en los diferentes ámbitos de intervención de las políticas públicas, en particular, a través del asesoramiento a los centros directivos de la Administración General del Estado, la Autoridad de Gestión del Fondo Social Europeo, y a otro tipo de organismos, como por ejemplo redes transnacionales y Comunidades Autónomas. Este programa está cofinanciado por el Fondo Social Europeo.

Según el Consejo de Europa de 1998 la transversalidad de género, también conocida por su denominación en inglés —*mainstreaming* de género” es: “la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos para incorporar, por parte de los actores involucrados normalmente en dichos procesos, una perspectiva de igualdad de género en todos los niveles y fases de todas las políticas”.

La transversalidad de género es una estrategia eficaz para el avance en la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres en las políticas públicas y supone contribuir a eliminar desigualdades de género, corregir procedimientos y métodos de trabajo e impulsar tendencias de cambio social. No se trata de una aplicación esporádica de medidas puntuales sino de la aplicación de políticas transversales de género que supongan un cambio estructural y social.

La referencia fundamental de la transversalidad de género en España es la *Ley para la Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres* (L.O.3/2007) en cuyo artículo 15 se expresa: —El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

Por lo anterior, en el *Programa de Mainstreaming de Género* (2012) se plantean una serie de actuaciones articuladas en torno a distintos objetivos específicos orientados a lo siguiente:

- Apoyar a la Administración General del Estado en la integración de la perspectiva de género en las políticas que desarrolle.
- Apoyar al Fondo Social Europeo en la incorporación, seguimiento y evaluación de la transversalidad de género en las actuaciones que lleva a cabo en las diferentes Comunidades Autónomas.

- Incorporar la igualdad de oportunidades en los proyectos y actuaciones de carácter transnacional.
- Asesorar y apoyar a la Red Europea de Mainstreaming de Género.
- Fortalecer el movimiento asociativo de mujeres e impulsar su participación en el desarrollo de la política pública de igualdad.

Por lo que respecta a las políticas de conciliación, el 5 de noviembre de 1999 fue publicada la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Es un ordenamiento específico orientado a dotar de alternativas a los trabajadores y patronos frente al conflicto entre las responsabilidades familiares y laborales. En su exposición de motivos se hace énfasis en lo siguiente:

La necesidad de conciliación del trabajo y la familia ha sido ya planteada a nivel internacional y comunitario como una condición vinculada de forma inequívoca a la nueva realidad social. Ello plantea una compleja y difícil problemática que debe abordarse, no sólo con importantes reformas legislativas, como la presente, sino con la necesidad de promover adicionalmente servicios de atención a las personas, en un marco más amplio de política de familia.

El capítulo I de esta Ley se refiere a permisos y excedencias en torno a la maternidad, la paternidad y el cuidado de la familia. También se establece la reducción de la jornada laboral y la excedencia de los trabajadores que tengan que ocuparse de personas enfermas y adultos mayores. A través de la licencia de paternidad se brinda a los varones la posibilidad de contribuir a la atención del menor desde su nacimiento hasta su incorporación a la familia, incluso en los casos de adopción. Estos beneficios se otorgan sin que exista riesgo de pérdida de su empleo, en razón de que se consideran derechos de los trabajadores con responsabilidades familiares.

Como novedad importante, cabe destacar que a través de esta Ley se facilita a los hombres el acceso al cuidado del hijo desde el momento de su nacimiento o de su incorporación a la familia, al conceder a la mujer la opción de que sea el padre el que disfrute hasta un máximo de diez semanas de las dieciséis correspondientes al permiso por maternidad, permitiendo además que lo disfrute simultáneamente con la madre y se amplía el permiso de maternidad en dos semanas más por cada hijo en el caso de parto múltiple.

Asimismo, se introducen modificaciones en la regulación de los permisos por adopción y acogimiento permanente y preadoptivo. Frente a la legislación en la que la duración del permiso dependía de la edad del infante, concediéndose distintos períodos de tiempo, según el niño o niña sea menor de nueve meses o de cinco años, en dicha Ley se beneficia a todo menor de seis años.

En la parte final de este mismo capítulo, se establece la aplicación de la reducción de la jornada o excedencia para atender al cuidado de familiares que por razón de edad, accidente o enfermedad no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen actividad retribuida, configurándose este derecho como individual de los trabajadores. En el último artículo del capítulo I se encuentran previstas las modificaciones que han de realizarse en el Estatuto de los Trabajadores relativas a la extinción del contrato de trabajo. Para ello, se declara expresamente nula la decisión extintiva o el despido motivado, entre otros, por el embarazo, la solicitud o disfrute de los permisos por maternidad, paternidad o cuidado de familiares o el despido de los trabajadores con contrato de trabajo suspendido, salvo que se demuestre su procedencia por causa ajena a la discriminación.

Es importante señalar que se amplían los supuestos que no pueden computarse como faltas de asistencia a efectos de extinción del contrato de trabajo por ausentismo laboral. Entre ellos se incluyen el riesgo durante el embarazo, las enfermedades causadas por el mismo, el parto y la lactancia.

En el capítulo II se introducen modificaciones al Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de

Procedimiento Laboral, para garantizar el ejercicio libre de estos derechos y su resolución en caso de discrepancia mediante procedimiento urgente y de tramitación preferente.

Conforme al capítulo III se modifica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y se prevé que en los supuestos de maternidad en los que, por motivos de salud de la madre o del feto, se hace necesario un cambio de puesto de trabajo o función y este cambio no sea posible, se declare a la interesada en situación de riesgo durante el embarazo con protección de la Seguridad Social.

De acuerdo con el capítulo IV se introducen modificaciones en el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. La novedad más importante reside en la creación de una nueva prestación dentro de la acción protectora de la Seguridad Social, la de riesgo durante el embarazo, con la finalidad de proteger la salud de la mujer trabajadora embarazada. Con la finalidad de que no recaigan sobre los empresarios los costes sociales de estos permisos, lo que podría acarrear consecuencias negativas en el acceso al empleo, especialmente de la población femenina, y como medida de fomento del empleo, el capítulo V prevé reducciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, siempre que se contrate interinamente a desempleados para sustituir al trabajador o trabajadora durante los períodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento.

Finalmente, en los capítulos VI, VII y VIII se incorporan las correspondientes modificaciones en las leyes reguladoras de la Función Pública, con el objeto de adaptar el contenido de la Ley a los colectivos comprendidos en su ámbito de aplicación.

Años después de la Ley de Conciliación de 1999, el 22 de marzo de 2007 fue emitida la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, en la cual se estableció un conjunto de medidas para favorecer y fomentar la

conciliación de la vida personal, familiar y laboral. En su exposición de motivos se destaca el permiso de paternidad de trece días de duración, ampliable en caso de parto múltiple en dos días más por cada hijo o hijo a partir del segundo. Además, se expresa que se trata de un derecho individual y exclusivo del padre, que se reconoce tanto en los supuestos de paternidad biológica como en los de adopción y acogimiento.

Con la misma intención, pero con alcances mayores, el 6 de octubre de 2009 fue promulgada la *Ley 9/2009* de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida. Cabe comentar que, de acuerdo con sus disposiciones finales, esta Ley entró en vigor a partir del 1 de enero de 2011. En su preámbulo se manifiesta lo siguiente:

En aras a una política positiva hacia la figura del padre, que permita incentivar la implicación de los hombres en las responsabilidades familiares, la presente Ley plantea la ampliación del período de paternidad a cuatro semanas, exclusivo para el padre.

Es claro el contraste entre estas disposiciones y el incipiente avance en el caso de México con respecto a la licencia de paternidad que conforme a la Reforma Laboral de 2012, como ya vimos, se limita a cinco días.

Posteriormente, fue emitida la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*. Publicado en el Boletín Oficial del Estado el 7 de julio de 2012, este ordenamiento jurídico responde a la grave problemática económica que enfrenta esta nación y que ha repercutido notoriamente en el empleo. Esta desafortunada realidad se aleja del contenido del artículo 40 de la Constitución Española en que se regula la política pública orientada al pleno empleo. Al respecto, en el preámbulo de dicho ordenamiento se expresa:

La crisis económica que atraviesa España desde 2008 ha puesto de relieve las debilidades del modelo laboral español. La gravedad de la crisis actual no tiene

precedentes. España ha destruido más empleo, y más rápidamente, que las principales economías europeas.

En la exposición de motivos de esta Ley se afirma que el trabajo a tiempo parcial, regulado en su capítulo II, constituye una de las asignaturas pendientes del mercado de trabajo español. En este sentido, declara que el trabajo a tiempo parcial es un mecanismo relevante en la organización flexible del trabajo y en la adaptación del tiempo de trabajo a las necesidades profesionales y personales de los trabajadores, además de que funciona como un mecanismo de redistribución del empleo.

En relación con este mismo capítulo, se plantea el interés en promover nuevas formas de desarrollar la actividad laboral en las que se conserven las garantías de seguridad social y estabilidad en el empleo. Es el caso del teletrabajo, al cual se refiere la misma exposición de motivos en los siguientes términos:

El teletrabajo es una particular forma de organización del trabajo que encaja perfectamente en el modelo productivo y económico que se persigue, al favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, incrementar las oportunidades de empleo y optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familiar. Se modifica, por ello, la ordenación del tradicional trabajo a domicilio para dar acogida, mediante una regulación equilibrada de derechos y obligaciones, al trabajo a distancia basado en el uso intensivo de las nuevas tecnologías.

Esta modalidad en la realización de la actividad del trabajador se ubica dentro de las opciones dirigidas a la conciliación entre la vida familiar y laboral a las cuales ya han hecho referencia diversos autores. En la preceptiva de la Ley cuyo análisis nos ocupa, se utiliza la expresión *trabajo a distancia* para hacer alusión al teletrabajo y prevé la protección social para este tipo de trabajadores.

Artículo 13. *Trabajo a distancia.*

1. Tendrá la consideración de trabajo a distancia aquél en que la prestación de la actividad laboral se realice de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por éste, de modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo de la empresa.
- 2.....
- 3.....
4. Los trabajadores a distancia tienen derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud resultando de aplicación, en todo caso, lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo.

En este artículo se reconoce una realidad congruente con el avance y el mayor uso de las tecnologías de la informática y la comunicación (TIC's) en todos los espacios de la vida humana. El ámbito laboral no podía ser la excepción. De acuerdo con esta Ley, dicha modalidad en la prestación del trabajo constituye una opción propicia tanto para los patrones como para los trabajadores sin menoscabo del cumplimiento recíproco de derechos y obligaciones que se generan a partir de una relación laboral; y sobre todo, sin menoscabo de la seguridad social y de salud para el trabajador a distancia.

Es necesario contextualizar el marco jurídico que hemos revisado dentro de la compleja crisis económica por la que atraviesa España desde 2008, siendo el sector laboral uno de los renglones más afectados. El desempleo ha sido uno de los síntomas más graves de esta crisis, tan es así que precisamente la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* a que nos hemos referido intenta dar respuesta a través de la tan cuestionada flexibilidad laboral. Lo cierto es que a pesar de la también llamada reforma laboral de 2012, el desempleo en España sigue siendo alarmante con más de cinco millones de personas sin trabajo. Aunado a ello, algunas prestaciones sociales se han visto afectadas, como el seguro de desempleo que ha sufrido una significativa reducción de hasta el 50% en la tasa de reposición a partir del séptimo mes sin

labores (Gómez, 2012). Además, el descontento social se ha agudizado a raíz de otras medidas del gobierno español destinadas a privatizar los centros de atención médica y a recortar el presupuesto destinado al área de salud cuyas repercusiones han afectado a sectores vulnerables como las personas con discapacidad, pues los recortes presupuestales eliminan las ayudas económicas que recibían las familias a cargo de un discapacitado (Méndez, 2012). Este apoyo constituye una de las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral que, en consecuencia se verá afectada en perjuicio de los trabajadores con responsabilidades familiares, los cuales tendrán que enfrentar con mayor dificultad el conflicto entre los deberes de cuidado hacia el pariente discapacitado y sus compromisos laborales.

3.2.2 Estados Unidos de América

En la Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 se plasma la protección equitativa de las leyes para todas las personas que se encuentren en su territorio. Se trata de una enmienda realizada en 1868, por medio de la cual se consagra el principio de no discriminación. Por lo tanto, el Gobierno de los Estados Unidos de América se ha comprometido con ese principio en materia laboral y en relación con la remuneración equitativa para los trabajadores y las trabajadoras por un trabajo igual. Actualmente el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América cuenta con la Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) que promueve la equidad de género en ese ámbito. Así, el texto de la primera parte de dicha enmienda es el siguiente:

Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales *la protección de las leyes, igual para todos*.

En el ámbito legislativo, desde principios del decenio de 1960, el Congreso ha robustecido aún más la protección de la mujer en el lugar de trabajo a través de la promulgación de la *Pregnancy Discrimination Act of 1978* (Ley sobre Discriminación por Embarazo de 1978) en cuyo título VII se prohíbe la discriminación basada en el embarazo, así como la *Civil Rights Act of 1991* (Ley de Derechos Civiles de 1991) que, por primera vez, ofrece a las víctimas de discriminación intencionada por razones de sexo indemnizaciones compensatorias y punitivas. Estas leyes y las correspondientes medidas dirigidas a su aplicación se encaminan a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo con perspectiva de género.

Aunado a lo anterior, en la sección 188 de la *Workforce Investment Act of 1998* (Ley de Contribución a la Fuerza Laboral de 1998) expresamente se prohíbe la discriminación basada en el sexo, la raza, el color de la piel, la religión, la discapacidad y la filiación política. Su principal antecedente es la *Civil Rights Act of 1964* (Ley de Derechos Civiles de 1964), en cuyo Título VII se prohíbe la discriminación en el ámbito laboral en razón del sexo, la raza, el color de la piel, el origen y la religión.

Con respecto a las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, de acuerdo con el documento elaborado por World Alliance for Breastfeeding Action (WABA) Women and Work Task Force (2011), la licencia de maternidad es de doce semanas posteriores al parto; sin embargo, la licencia de paternidad no está contemplada como prestación social. Asimismo, existen importantes intentos de regulación específica al respecto. Es el caso de dos iniciativas de ley que no han sido aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos de América cuyo contenido de alguna manera refleja la inquietud que, como veremos más adelante, ha despertado el modelo *Work-Life Balance*.

En primer lugar nos referimos a la *Gender Bias Elimination Act of 2007* (Ley de Eliminación del Sesgo de Género de 2007). Este proyecto de ley fue presentado el 10 de septiembre de 2007 por la congresista Eddie Bernice Johnson,

representante del Estado de Texas, siendo su objetivo central la autorización de talleres para eliminar el sesgo de género hacia las mujeres en las carreras de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. En el inciso E) de la secciones tercera y séptima se establece como obligación de los Institutos Nacionales de Salud y del Instituto Nacional de Aeronáutica y del Espacio, respectivamente, la instrumentación de políticas para extender la concesión de apoyo a los investigadores que tengan un permiso de ausencia debido a las responsabilidades de cuidado de adultos mayores. Aquí podemos observar la referencia a una de las políticas de conciliación que se han considerado recientemente por los estudiosos del tema, es decir, la licencia de cuidado de adultos mayores, que le permita al trabajador realizar esa responsabilidad familiar sin poner en riesgo su estabilidad laboral.

En segundo lugar, nos referimos al proyecto de ley denominado *Work-Life Balance Award Act of 2010* (Ley del Premio a las Empresas por la aplicación de Políticas de Conciliación entre la Vida familiar y la Vida Laboral de 2010). Esta propuesta fue realizada el 16 de marzo de 2010 por la congresista Lynn Woolsey, representante del Estado de California, cuyo contenido versa sobre el otorgamiento de un premio o reconocimiento anual a los empresarios que han instrumentado dichas políticas de conciliación en beneficio de sus trabajadores. De acuerdo con el contenido de esta propuesta legislativa, la mencionada distinción provendría del Departamento del Trabajo y consistiría en la entrega de una placa en donde aparezca la leyenda "Work-Life Balance Award" con el respectivo año. Se trata de un incentivo a las empresas para promover la utilización de las referidas políticas, atendiendo a la realidad de los empleados con responsabilidades familiares.

Estos intentos en el terreno legislativo son el resultado de las inquietudes gestadas a partir de la década de los años noventa en el seno de distintas organizaciones empresariales estadounidenses que se percataron de la necesidad de dar respuesta a las crecientes demandas planteadas por los trabajadores y las trabajadoras de cara a compatibilizar su vida laboral y familiar. Diversos estudios

apuntaron a los conflictos vida profesional-familiar como la causa de los males que aquejaban a la empresa (el creciente ausentismo laboral, la mejora de la productividad, y la contratación y conservación del personal con mayor potencial) lo que llevó a los cuerpos directivos de dichas empresas a poner en marcha programas de apoyo a la familia a gran escala. Actualmente, como veremos más abajo, se utiliza el término *Work-Life Balance* (equilibrio entre trabajo y familia) para aludir a un nuevo paradigma empresarial congruente con las actuales condiciones que presentan las múltiples composiciones familiares y las necesidades económicas de sus miembros.

El principal antecedente del reconocimiento de los beneficios que proporciona la aplicación de las estrategias de conciliación entre trabajo y familia, se origina con el estudio denominado *National Study of Changing Workforce* realizado en 1997 en Estados Unidos de Norteamérica por Families and Work Institute (FWI). Esta organización fue constituida en 1989 por Ellen Galinsky y Dana Friedman. A continuación destacamos los principales resultados que arrojó dicha investigación:

- La calidad de los trabajos y el apoyo en los lugares de trabajo son el pronóstico más poderoso de productividad, satisfacción laboral y compromiso con la empresa.
- Las características del clima laboral son más importantes que los sueldos.
- Los empleados con mayores dificultades, trabajos más demandantes y ambientes de trabajo con menor apoyo experimentan mayores niveles de tensión en su familia producto del trabajo, poniendo en peligro su bienestar personal y familiar.
- Los altos niveles de tensión e insatisfacción que pueda experimentar el trabajador repercuten también en la calidad de su trabajo, su productividad y su rendimiento.

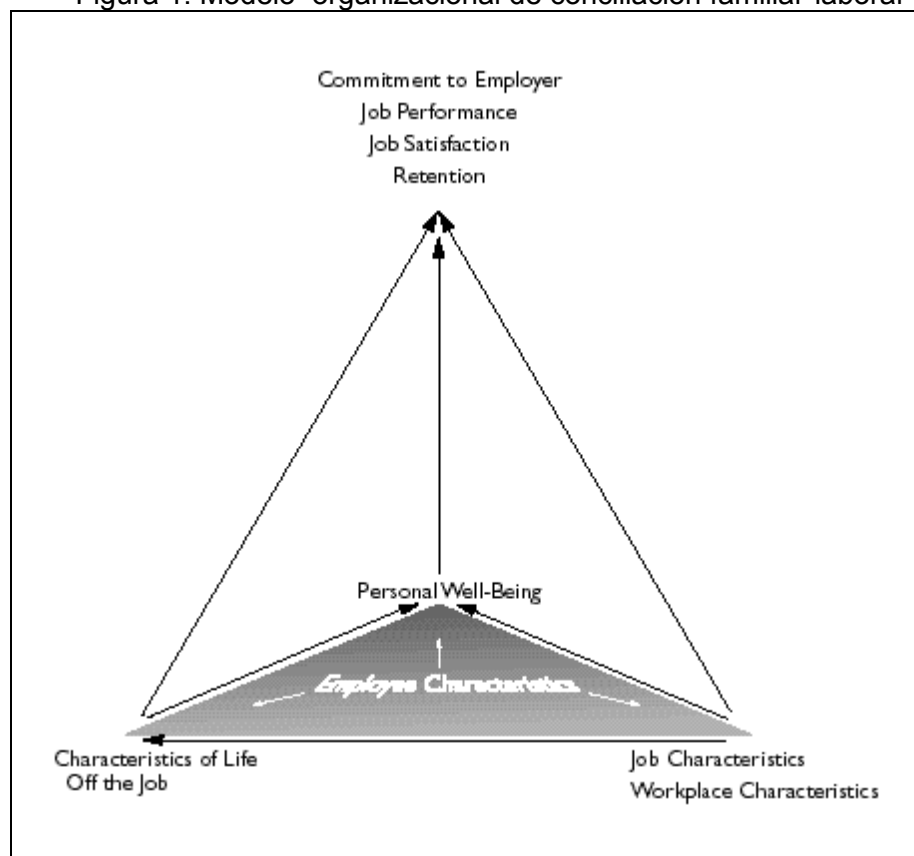
- Para mejorar y mantener la productividad a largo plazo, las empresas deben no sólo crear ambientes de trabajo que apoyen a sus empleados, sino colaborar con ellos para promover el balance trabajo-familia. Se ha demostrado que de esta forma la productividad aumenta en un 6% frente a otros competidores.
- Las políticas de conciliación trabajo-familia mejoran las actitudes de los empleados. Por ejemplo, el acceso al servicio de guarderías ubicadas en el lugar de trabajo o muy cerca del mismo, ha sido asociado con la mejora en la satisfacción del trabajo. Un efecto semejante tienen los permisos de ausencia más prolongados para la atención de los hijos en el caso de madres jóvenes.

Conforme a este estudio comienza a perfilarse un modelo conceptual en el que se presentan varios elementos que, al interactuar entre sí, bajo una visión sistémica, muestran las relaciones entre las características de los empleados, sus lugares de trabajo y sus vidas fuera del ámbito laboral, así como su bienestar personal. Este modelo es representado mediante una pirámide en la que el compromiso con el empleador, el rendimiento en el trabajo, la satisfacción laboral y la permanencia del trabajador se ubican en la cúspide como la meta principal de la empresa. Esto se logra a través de la consideración, por una parte, de las características de la vida familiar del trabajador, y por la otra, de las características de las actividades laborales que realiza y del lugar de trabajo. Todo lo cual confluye en el bienestar personal del trabajador que se encuentra en la base de la pirámide y, en consecuencia, viene a ser el elemento central del que depende la realización de los fines ubicados en la cúspide.

El bienestar personal del trabajador depende de diversos factores laborales y no laborales. Sus vivencias fuera y dentro del centro de trabajo lo condicionan como sujeto social. Aunque son espacios de interacción diferentes, lo que sucede en uno afecta al otro. Si tiene problemas para realizarse en el plano familiar o

personal, debido a las exigencias de trabajo, esto puede causar tensión y un desgaste físico y emocional que repercutirá en la esfera laboral; y viceversa. Por ello, las políticas empresariales comenzaron a contemplar esta realidad y a generar programas de desarrollo integral para los empleados que incidieran en su bienestar personal, lo cual se refleja positivamente en una mayor productividad en el trabajo. Este modelo organizacional, cuyo esquema presentamos a continuación, despertó el interés no sólo de los empleadores, sino también de organizaciones laborales, investigadores de diversas disciplinas y políticos.

Figura 1. Modelo organizacional de conciliación familiar-laboral



Fuente: Families and Work Institute (1997), <http://familiesandwork.org>

Más adelante, con sustento en los antecedentes mencionados, fue propuesto el modelo denominado *Work- Life Balance* (2000), en el cual es posible observar un conjunto de características que comparten la mayoría de las empresas que deciden implementar estrategias de conciliación trabajo-familia integrada a sus

negocios. Las razones que justifican la pertinencia de este nuevo paradigma empresarial son básicamente las siguientes:

- Las prácticas de conciliación trabajo-familia benefician a la organización de la empresa y a sus empleados.
- Se ha demostrado que las personas, en todas las etapas de su existencia, trabajan mejor cuando pueden alcanzar un equilibrio apropiado entre el trabajo y otros aspectos de sus vidas.
- Existe una responsabilidad compartida entre la empresa y sus empleados para la discusión y solución de los problemas, promoviendo una alianza y un compromiso recíproco entre todos.
- De acuerdo con una organización óptima del trabajo, la aplicación de las medidas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral puede generar mayores niveles de productividad.

Los trabajos de Alison Konrad y Robert Mangel (2000) dan cuenta de los beneficios que se han observado al aplicar este modelo. En términos generales, se ha evidenciado la relación entre la aplicación de las políticas de conciliación trabajo-familia y el aumento de la productividad de los trabajadores, principalmente en el caso de los empleados profesionales en que su calificación para el trabajo justifica la necesidad de conservarlos como parte integrante de la empresa. En este sentido, las empresas con esta visión realizan una fuerte inversión en formación de habilidades específicas y desarrollo de carrera de sus empleados para que estos puedan adquirir competencias adicionales. También se ha demostrado que dichas políticas tienen un impacto mayor en las mujeres, pues son las que suelen enfrentarse a los conflictos entre las responsabilidades familiares y laborales, en razón de los roles asignados como parte de la

construcción de los estereotipos femenino y masculino en la mayoría de las sociedades.

3.2.3 Reino Unido

En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no existe Constitución escrita, sino que su sistema jurídico está conformado principalmente por leyes, principios, estatutos, sentencias y tratados. De su contenido, destacaremos a continuación algunas fuentes legislativas que se relacionan con nuestra temática. También nos referiremos a diversas políticas empresariales en las que se han aplicado medidas de apoyo a los trabajadores con responsabilidades familiares. No obstante, antes de este abordaje, resulta de relevancia señalar que desde 1976 existen la *Equal Opportunities Commission* (EOC) (Comisión para la Igualdad de Oportunidades) y la *Women's National Comision* (WNC) (Comisión Nacional de Mujeres) cuyas funciones principales son:

- a. Combatir la discriminación sexual.
- b. Promocionar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.
- c. Revisar y sugerir mejoras en la Ley de Discriminación Sexual y en la Ley de Igualdad de Salario.
- d. Concientizar al sector empresarial y a la sociedad en general sobre la importancia y los beneficios de la equidad de género (Barberá, 2000: 76).

Con este antecedente, la regulación de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral ha sido plasmada en diversas leyes, tales como: *Work and Families Act 2006*, *Work and Families (Increase of maximum amount) Order 2009* y *Work and Families Act 2006 (Commencement No.3) Order 2010*. (Ley de Familia y Trabajo de 2006; Orden 2009 sobre la Ley de Familia y Trabajo; y Orden 2010 sobre la citada Ley, respectivamente).

De acuerdo con el ordenamiento jurídico denominado *Work and Families Act 2006*, se extiende el período correspondiente a la licencia de maternidad o de adopción (con goce de sueldo) de 26 a 52 semanas; lo cual se aprecia como un aumento de tiempo significativo para la recuperación de la madre y su regreso al centro de trabajo. En el caso de la licencia de paternidad o de adopción, el período máximo a que tiene derecho el padre es de 26 semanas; asimismo, para acceder a este derecho y, en el supuesto de solicitar que no se le prive de la remuneración durante el disfrute de ese permiso, deben considerarse las siguientes condiciones individuales del trabajador:

- a. Antigüedad en el empleo;
- b. Relación filial con el niño; y
- c. Tipo de relación que tiene con la madre del niño.

Por su parte, la disposición titulada *Work and Families (Increase of maximum amount) Order 2009* establece de manera expresa un aumento de 350 a 380 libras esterlinas como el monto máximo semanal utilizado con el propósito de calcular ciertos reconocimientos hechos por los tribunales del trabajo y ciertos pagos hechos por la Secretaría del Estado como subsidio a los empleadores en el supuesto de insolvencia para cubrir el pago por licencia de maternidad o paternidad. Finalmente, la preceptiva contenida en *Work and Families Act 2006 (Commencement No.3) Order 2010* consigna la obligatoriedad de algunos preceptos establecidos por la Ley de 2006 aplicables a Irlanda del Norte en materia del otorgamiento de las citadas licencias, además de indicar que el monto de los salarios pagados durante el permiso de la madre o del padre deberá ser proporcionado por el Parlamento.

En el ámbito empresarial, a partir de 1991 en Reino Unido se presentó una iniciativa empresarial que tuvo como objetivo "incrementar la calidad y cantidad de las oportunidades de empleo de las mujeres en las organizaciones de los sectores privado y público". A finales de 1995 había cerca de 300 organizaciones miembros, los cuales, en su mayoría son grandes organizaciones que emplean a

más de un cuarto de la fuerza laboral. En el año 2000 se creó el certificado *Opportunity 2000* que se otorga a las empresas u organismos públicos que se comprometen a establecer objetivos para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como darle seguimiento al progreso de esos fines. También se ha generado una campaña semejante para impulsar la participación económica de la población de las minorías étnicas de Gran Bretaña, llamado *Race for Opportunity* (Eurofound, 2012). Sus áreas claves de trabajo son:

- a. Argumentos empresariales y económicos para fomentar el empleo de las mujeres.
- b. El índice de referencia: una herramienta para pasar de un modelo basado en el *in put* (entrada) a otro basado en el *out put* (resultados), que mida no sólo la cantidad y calidad de las iniciativas, sino su impacto en la vida de las mujeres.
- c. Mujeres con todos los niveles laborales: la campaña continuará para orientar las necesidades de las mujeres con trabajos de dirección.

Igualmente, ha sido evidente la incorporación de la perspectiva de género en algunas organizaciones como J. Sainsbury pic, que es una gran sociedad de comercio alimentario ubicada en el Reino Unido y en Estados Unidos de América, con intereses en el sector inmobiliario y en los servicios financieros. Con la aplicación de políticas de equidad y trato igualitario en el centro de trabajo, esta empresa consiguió importantes beneficios, tal como el reconocimiento por obtener el segundo lugar en el *Índice femenino de la FTSE (marca registrada de la London Stock Exchange y de la SARL Financial Times)*. Este logro fue el resultado del trabajo realizado por el Grupo de Dirección para la Igualdad y Diversidad, organizado especialmente para promover dicha perspectiva en Sainsbury, eliminando conductas discriminatorias e instrumentando políticas de recursos humanos incluyentes y orientadas a la capacitación de todo el personal. Así, con estos cambios, cada vez más mujeres comenzaron a ocupar cargos en el consejo de administración y las direcciones ejecutivas. Como parte de estas innovadoras estrategias empresariales, se instrumentaron políticas específicas para la

conciliación del trabajo y las responsabilidades familiares, tales como: trabajo a tiempo parcial, contratos flexibles, empleo compartido, trabajo en el hogar, extensión de la licencia y prestaciones de maternidad, licencia de paternidad, licencia parental, esquemas de interrupción de carreras profesionales de hasta cinco años para el cuidado de los niños, y un permiso especial de hasta un año para el desarrollo personal o para el cuidado de algún familiar (OIT, 2005: 113-114).

A partir de 2000 los Supermercados Sainsbury forman parte de la Asociación de Empleadores para el equilibrio entre el trabajo y la vida personal (EfWLB por sus siglas en inglés). Esta asociación surgió a partir de la inquietud de diversos empleadores que reconocen las ventajas del Modelo *Work- Life Balance* en el contexto de la ética empresarial y del desarrollo integral de los trabajadores.

Otro ejemplo de aplicación de las políticas de conciliación a que nos venimos refiriendo en el sector empresarial es British Telecommunications que al igual que Sainsbury forma parte de la EfWLB, ofreciendo a sus empleados en Gran Bretaña el sistema llamado *Lifestyle Working* que permite, tanto a mujeres como a hombres, atender las responsabilidades familiares sin poner en riesgo la estabilidad de su empleo. Los resultados más importantes del desarrollo de este sistema han sido los siguientes (SERNAM, 2003:21):

- Más del 50% de los empleados se sintió más realizado en su trabajo desde la implementación de *Lifestyle Working*.
- La productividad aumentó debido a que los participantes pudieron trabajar en un ambiente más tranquilo, con menos interrupciones y mayor concentración.
- Se detectaron grandes beneficios para los equipos que trabajaban con clientes y colegas en otros lugares geográficos, debido a que era permitido que los empleados pudieran empezar más tarde o más temprano, lo que entregó mejor cobertura ahorrando en costos de horas extras.

- Los participantes sienten lealtad hacia British Telecommunications. Una persona rechazó otro trabajo mejor pagado como resultado de la flexibilidad ofrecida. Tres personas se cambiaron de trabajo de medio tiempo a jornada completa al convenirles más la flexibilidad laboral. *Lifestyle Working* significa que no es necesario asistir al centro de trabajo los cinco días de la semana.

3.2.4 República de Chile

En la Constitución Política de la República de Chile vigente, promulgada en 1980, se consagra el principio de igualdad jurídica y la protección de la familia en el artículo 1º, de cuyo texto destacamos lo siguiente:

Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Este precepto se relaciona con el principio de equidad de género plasmado en el artículo 19 en que se establece como uno de los derechos constitucionales la igualdad jurídica entre hombres y mujeres:

La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;

Conforme a la Ley Suprema de esta nación, el papel del Estado es garante de la dignidad humana y del bienestar social y económico de los gobernados. Por ello, el reconocimiento de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres es una manifestación de dicha función. Además, la protección de la familia implica el compromiso gubernamental de instrumentar políticas públicas que favorezcan su adecuado desarrollo como base de la sociedad. Recordemos que las políticas de conciliación de la vida familiar y la vida laboral se ubican dentro de las políticas sociales y de la familia, siendo las políticas económicas y financieras una herramienta para su efectiva consecución.

De este fundamento constitucional se derivan instituciones y leyes que protegen y regulan los principios de equidad de género y protección a la familia, tales como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y el Código del Trabajo.

El SERNAM del Gobierno de Chile es un organismo público que dirige el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020; cuenta con el Sistema de Equidad de Género y es responsable del Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Conciliación Vida Laboral, Familiar y Personal, así como del Bono al Trabajo de la Mujer.

El *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020* tiene como objetivo principal el fortalecimiento de la equidad de género a través de las políticas públicas para eliminar o disminuir la discriminación contra la mujer y las brechas entre hombres y mujeres; ampliar los derechos y responsabilidades de las mujeres en el ámbito público y los de los hombres en el ámbito privado o doméstico; y contribuir al protagonismo de las mujeres como sujetos sociales. Los principios rectores de este Plan son los siguientes:

1. Principio de reconocimiento, integración y oportunidades.
2. Principio de igual libertad, dignidad y derechos.
3. Principio de corresponsabilidad social.
4. Principio de dignidad en la familia.

Como parte de los ejes estratégicos del Plan, destacamos el relativo a la *corresponsabilidad familiar*, puesto que se refiere a la promoción de la participación equitativa entre hombres y mujeres dentro del hogar, es decir, con respecto al trabajo doméstico y el cuidado de los hijos u otros familiares como los adultos mayores. Es una realidad que, de acuerdo con los estereotipos femenino y masculino, se le atribuye a la mujer la carga de dichas actividades, independientemente si además desempeña alguna actividad remunerada fuera del hogar. Sin embargo, se tiene la expectativa de transformar los roles de género a través de las políticas públicas orientadas a lo que se ha denominado:

Metas para el decenio
para lograr corresponsabilidad familiar

- Contar con un sistema que apoye el cuidado a personas dependientes (adultos mayores y discapacitados severos) que permita a mujeres y hombres participar y desarrollar sus proyectos personales, laborales y familiares en condiciones de seguridad.
- Promover el derecho al cuidado, así como la obligación de cuidarse y cuidar, especialmente respecto de los niños y adultos mayores.
- Creación de una red de apoyo a la maternidad. Valorando y apoyando a las mujeres en sus embarazos o situaciones de maternidad complejas.
- Fomentar que la educación escolar y los medios de comunicación y culturales promuevan modelos de maternidad, paternidad y masculinidad, así como formas de convivencia familiar y social más participativos que contribuyan a la cultura de la corresponsabilidad. Haciendo compatible el trabajo con la familia de modo que hombres y mujeres tengan horarios flexibles, permisos compartidos y sistema de apoyo al cuidado infantil, entre otros.

El objetivo estratégico *igual acceso a las oportunidades* guarda íntima relación con el de *corresponsabilidad familiar*, en razón del reconocimiento que se da a la participación económica de las mujeres con un factor determinante en el desarrollo social y económico del país, con base en la justicia y la equidad. También se destaca que una de las principales causas por la que las mujeres no trabajan fuera del hogar es la dificultad de conciliar sus responsabilidades laborales con la maternidad. De igual manera que el objetivo anterior, el Plan considera diversas metas, de las cuales destacamos las concernientes a nuestro tema de tesis:

Metas para el decenio
para lograr igual acceso a las oportunidades

- Para el año 2020, hombres y mujeres tendrán igual oportunidad de acceso a trabajos de calidad, con remuneraciones de acuerdo a su productividad, con derechos laborales, seguridad social y flexibilidad para conciliar trabajo y familia.
- Un 60% de las mujeres en edad de trabajar participando en el mercado del trabajo.
- Asegurar la participación de las mujeres en empleos de calidad con seguridad social, derechos laborales y seguridad en el trabajo.
- Legislación que incentive el teletrabajo y trabajo flexible con las debidas protecciones.
- Reducción de al menos un 50% la actual brecha salarial entre hombres y mujeres.
- Garantizar igualdad de acceso al sistema financiero que los hombres.
- Reformar el Código del Trabajo para eliminar las discriminaciones en contra de la contratación de las mujeres, modificando el artículo 203 en el cual se dispone, sólo para el empleador que contrata más de 20 trabajadores en una empresa, la obligación de pagar una sala cuna.

- Extensión de cobertura y de horario de los jardines infantiles y salas cunas, para que las madres y padres trabajadores tengan la tranquilidad de que sus hijos están bien cuidados mientras trabajan.
- Modificar la legislación laboral de protección a la maternidad por una para madres y padres trabajadores.
- Velar por abordar la realidad de las mujeres que tienen trabajos temporales, garantizándoles protección social.

El *Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Conciliación Vida Laboral, Familiar y Personal* presenta como objetivo general: Contribuir a promover e instalar buenas prácticas laborales en las organizaciones, relacionadas a propiciar la reducción de brechas, mejorar la incorporación femenina y desarrollo de carrera de las mujeres, así como contribuir al aumento de la productividad y competitividad de las organizaciones, a través de la implementación de acciones que promueven igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Los objetivos específicos consisten básicamente en:

- Promover y difundir acciones concretas que direccionen a las organizaciones a aumentar la participación laboral femenina en trabajos de calidad, que le permitan desarrollarse profesionalmente. Promover buenas prácticas laborales con equidad de género en las organizaciones (empresas grandes, medianas y pequeñas, públicas y privadas; universidades; organizaciones no gubernamentales; servicios públicos; etcétera.) generando las condiciones adecuadas para que más mujeres se incorporen a la fuerza de trabajo.
- Promover la conciliación vida laboral, familiar y personal para hombres y mujeres en una lógica de corresponsabilidad.

- Generar instancias de sensibilización y comunicación en temas relacionados con las buenas prácticas laborales con igualdad de género, tales como: equidad de género en las organizaciones, conciliación con corresponsabilidad; desarrollo de carrera y representación equilibrada en cargos de alta responsabilidad; brechas salariales y de participación; prácticas discriminatorias (acoso laboral, acoso sexual, discriminación por sexo, violencia, etc.); Leyes que protegen la Maternidad; y postnatal parental, entre otras.

El citado Programa busca fomentar la conciliación entre la vida familiar y laboral, otorgando un distintivo denominado —Sello IGUALA-CONCILIACIÓN Vida laboral, familiar y personal” a las universidades, empresas públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y Ministerios y Servicios públicos, que apoyen y beneficien a sus trabajadores y trabajadoras con políticas públicas o empresariales que les permitan cumplir con las distintas esferas de responsabilidad sin demérito de sus derechos laborales y de seguridad social. El sello es representado como puede observarse a continuación:

Figura 2. Sello Iguala-Conciliación Vida laboral, familiar y personal



Fuente: SERNAM del Gobierno de Chile

Cabe comentar que algunas de las empresas que han sido reconocidas con dicho sello son: Sodimac Constructor, Asociación Chilena de Seguridad, Minera Cerro Colorado y Minera Quebrada Blanca.

La inquietud por promover políticas empresariales con perspectiva de género ha surgido tanto de Gobierno de Chile, como de los mismos empresarios, pues de acuerdo con los estudios que sustenta el modelo *Work-Life Balance* —al que ya

nos hemos referido en otros apartados- , los beneficios que se obtienen al instrumentar estrategias de armonización entre la vida familiar y laboral no se limitan al trabajador, sino que inciden en el aumento de la productividad de la empresa. Muestra de ello es la publicación conjunta *Guía práctica para implementar medidas de conciliación familia y trabajo en la empresa* (2003), a cargo del SERNAM y de la organización denominada —AcciónEmpresarial—. En este interesante documento se afirma que el equilibrio entre trabajo y familia es un aspecto fundamental para mejorar la calidad de vida de las personas y, con base en ello, un elemento que debe tomarse en consideración al hablar de *responsabilidad social de las empresas* en el contexto de la equidad de género. Así, el concepto de la “nueva” empresa se apoya en lo siguiente:

El ranking de las 25 mejores empresas para trabajar en Chile, dado a conocer por el Best Place to Work Institute, confirma que el tema laboral ha cobrado relevancia al interior de éstas. Políticas orientadas a mejorar los climas laborales o a potenciar el compromiso de los trabajadores, pueden llevar a una compañía a la cima de un mercado cada vez más competitivo y exigente.

Un estudio realizado en julio de 2001 por Acción Empresarial, reveló que el buen clima laboral, la calidad de vida (equilibrio entre vida personal y trabajo) e imagen de excelencia, fueron las características más votadas por los estudiantes de pre y post grado encuestados, cuando fueron consultados sobre sus prioridades al momento de elegir un lugar para trabajar.

El SERNAM también ofrece el Bono al Trabajo de la Mujer, a través del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), el cual consiste en un apoyo económico que reconoce el esfuerzo de las mujeres y jefas de hogar pertenecientes a familias vulnerables, cuya edad se ubique entre los veinticinco y los sesenta años. Los empleadores que contraten mujeres en estas condiciones socio-económicas también reciben un incentivo económico. Este beneficio tiene una duración de cuatro años en el caso de las trabajadoras; y para los patrones un año. Además, el gobierno de Chile ofrece el Bono Marzo 2015 que consiste en

una ayuda económica anual para las familias cuyos ambos padres trabajen o para aquéllas que vivan en extrema pobreza.

Otro de los fundamentos de la equidad de género, de la protección a la maternidad y de las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral en la República de Chile, es el Código del Trabajo. En tal sentido, en el artículo 4º de este ordenamiento se prohíbe la discriminación laboral (distinciones, exclusiones o preferencias) en razón del sexo. En relación con las licencias de maternidad y paternidad, en dicho código se regula lo siguiente:

Art. 195. Las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de seis semanas antes del parto y doce semanas después de él.

El padre tendrá derecho a un permiso pagado de cinco días en caso de nacimiento de un hijo, el que podrá utilizar a su elección desde el momento del parto, y en este caso será de forma continua, excluyendo el descanso semanal, o distribuirlo dentro del primer mes desde la fecha del nacimiento.

Este permiso también se otorgará al padre que se encuentre en proceso de adopción, y se contará a partir de la notificación de la resolución que otorgue el cuidado personal o acoja la adopción del menor, en conformidad a los artículos 19 y 24 de la ley N° 19.620. Este derecho es irrenunciable.

Si la madre muriera en el parto o durante el período de permiso posterior a éste, dicho permiso o el resto de él que sea destinado al cuidado del hijo corresponderá al padre o a quien le fuere otorgada la custodia del menor, quien gozará del fuero establecido en el artículo 201 de este Código y tendrá derecho al subsidio a que se refiere el artículo 198.

En comparación con la Ley Federal del Trabajo de México, la duración de la licencia de maternidad, posterior al parto, es mayor en Chile. Es decir, mientras que en Chile se otorga un descanso de seis semanas antes del parto y doce semanas después del mismo; en México son seis semanas antes y ocho semanas posteriores al alumbramiento. En cambio, con respecto a la licencia de paternidad, tanto en Chile como en México, es de cinco días.

En la legislación chilena, además se establecen supuestos específicos de prolongación del descanso posterior al parto para la madre trabajadora:

- Si como consecuencia del parto la madre contrajera una enfermedad - comprobada con certificado médico- que le impidiera reincorporarse al trabajo, la licencia de maternidad se prolongará por el tiempo que fije el servicio médico.
- En caso de que el parto haya sido prematuro o que el niño al nacer pesare menos de 1.500 gramos, el descanso postnatal será de dieciocho semanas.
- Si el parto fuera múltiple, el período de descanso postnatal se incrementará en siete días por cada niño nacido a partir del segundo.

Una figura distinta al descanso pre y postnatal que contempla este código es la denominada *permiso postnatal parental*. Se trata del otorgamiento de doce semanas adicionales a la licencia de maternidad, durante el cual recibirán un subsidio económico. No obstante, si la trabajadora decide reincorporarse a sus labores después de la licencia de maternidad, puede optar por trabajar medio tiempo, en cuyo caso el referido permiso se extenderá a dieciocho semanas, percibiendo sólo la mitad del subsidio. Si la madre hubiere fallecido, estos beneficios los recibirá el padre.

Es de destacarse que, de manera análoga a las licencias y permisos expuestos, en la ley laboral de Chile encontramos el permiso para el cuidado del hijo menor de dieciocho años que haya sufrido un accidente grave o padezca una enfermedad terminal o enfermedad grave con peligro de muerte. En esta hipótesis, la madre trabajadora tendrá derecho a ausentarse de su trabajo por el número de horas equivalentes a diez jornadas ordinarias de trabajo al año, distribuidas a elección de ella en jornadas completas, parciales o mixtas, las que se considerarán como trabajadas para todos los efectos legales. Si ambos padres son trabajadores, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá gozar de dicho permiso. Para el supuesto de que el trabajador tenga a su cargo el cuidado

de un mayor de dieciocho años con discapacidad, podrá ausentarse del trabajo en los mismos términos que en el párrafo anterior. Estos tipos de permisos no tienen el beneficio del subsidio, debiéndose reponer el tiempo de trabajo a través de diversas opciones, o bien, siendo descontado el tiempo equivalente al permiso obtenido de las remuneraciones mensuales del trabajador, en forma de un día por mes.

Adicionalmente a los beneficios señalados, las trabajadoras tendrán derecho a disponer, a lo menos, de una hora al día, para dar alimento a sus hijos menores de dos años. Este derecho podrá ejercerse de común acuerdo con el patrón, conforme a las siguientes opciones:

- En cualquier momento dentro de la jornada de trabajo.
- Dividiéndolo a solicitud de la interesada en dos porciones.
- Postergando o adelantando en media hora, o en una hora, el inicio o término de la jornada de trabajo.

Para que las mujeres puedan alimentar a sus hijos menores de dos años, las empresas que ocupan veinte o más trabajadoras están obligadas a tener salas anexas e independientes del local de trabajo en donde también podrán permanecer los hijos durante la jornada de trabajo bajo el cuidado de personal competente. El empleador podrá optar por cumplir con dicha obligación pagando los gastos de la sala cuna directamente al establecimiento que al que la mujer trabajadora lleve a sus hijos.

Por otro lado, los recursos económicos para apoyar los programas de equidad de género y protección a la maternidad fueron de gran importancia en 2013. Un ejemplo del interés que tuvo el Gobierno de Chile en este renglón puede observarse en el aumento del monto dirigido a las salas cunas y jardines infantiles. Así, en el *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013* se manifestó lo siguiente:

Entendiendo la importancia de la educación temprana y las consecuencias positivas que ésta tiene en el desarrollo de habilidades posteriores, los recursos destinados a salas cunas y jardines infantiles crecen 18% respecto al año 2012, alcanzando más de \$505 mil millones. Este incremento se destina, básicamente, al aumento de la cobertura en 10.000 niños y a la mejora en la calidad de la atención de ellos, avanzando en un proceso de nivelación en los aportes a las diferentes instituciones prestadoras del servicio (municipal, o Integra). Adicionalmente, con el objetivo de lograr durante este gobierno un 100% de cobertura en pre-kínder y kínder entre los niños pertenecientes a las familias del 60% más vulnerable se contemplan recursos para financiar un aumento de cobertura de 25.000 niños.

En apoyo a la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, el presupuesto 2013 incorporó los recursos para financiar los permisos parentales, así como el Programa —Mujer y Trabajo”, conforme a los criterios del citado Informe de Finanzas Públicas:

Mujer y Familia

La extensión del postnatal ha permitido que nuestro país cuente con un permiso parental moderno y flexible, que aumenta la cobertura, entrega a los padres la libertad de decidir cómo hacer uso de su postnatal, y permite compatibilizar de mejor manera la familia y el trabajo.

A partir del 1 de Enero de 2013, tendrán acceso al permiso Pre-Natal, Post-Natal y Post-Natal Parental más de 20.000 nuevas mujeres, entre las cuales se destacan las trabajadoras temporeras, destinándose alrededor de \$7.000 millones para financiar esta nueva cobertura.

Con el fin de colaborar con las familias en el cuidado de los hijos después de clases, el Presupuesto 2013 incrementa en un 39% los recursos del Programa “4 a 7”, que forma parte del Programa Presupuestario “Mujer y Trabajo”. Este favorece la inserción laboral y permanencia de las mujeres trabajadoras con hijos de entre 6 y 13 años. De esta manera, se podrá beneficiar adicionalmente a cerca de 2.500 niños y 1.800 madres.

Con base en estos datos, puede reconocerse la vinculación entre las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral; y el presupuesto destinado a hacerlas efectivas. El Programa —4a 7” constituye un avance importante al respecto, pues va más allá de la protección de la maternidad, al apoyar a las mujeres trabajadoras para que puedan cubrir su jornada de trabajo, mientras sus hijos permanecen en centros educativos con la atención debida. No obstante estos avances, el más reciente *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015* no contempla el referido programa, ni el financiamiento de los permisos parentales, lo cual constituye un retroceso.

3.2.5 Argentina

En el artículo 16 de la Constitución de la Nación Argentina vigente, promulgada en 1994, se encuentra plasmado el principio de igualdad ante la ley, y la no discriminación para acceder a algún empleo. Esta Ley Fundamental no precisa las condiciones por las que se prohíbe el trato discriminatorio hacia sus habitantes, como se consignan en otras constituciones en tanto se refieren al género, la raza, la edad, la orientación sexual y el origen étnico, entre otras características de la persona. Sin embargo, se interpreta que el reconocimiento de la igualdad jurídica entre la mujer y el varón está presente en dicho precepto. En materia de derechos políticos, sí encontramos de manera expresa, en el artículo 37, la garantía de igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios.

La perspectiva de género en las políticas públicas de Argentina está presente principalmente en el Consejo Nacional de las Mujeres, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Además, en la legislación laboral también se prevén diversos derechos de las mujeres trabajadoras en relación con la protección de la maternidad.

Por su parte, el Consejo Nacional de las Mujeres es el organismo

gubernamental de nivel nacional, responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres que tiene como propósito fundamental:

–Promover una transformación socio-cultural basada en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida social, política, económica y cultural del país.”

Con base en esta aspiración, los objetivos específicos del organismo son múltiples. Nosotros destacaremos algunos de ellos vinculados con nuestro tema de investigación:

- Legitimar ante la sociedad la relevancia de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.
- Impulsar políticas públicas con perspectiva de género que contribuyan a la superación de las diversas formas de discriminación contra las mujeres y promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos.
- Impulso y monitoreo del efectivo cumplimiento de los tratados internacionales: i) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, con rango constitucional, en nuestro país, a partir de la reforma constitucional de 1994; y ii) Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia: "Convención de Belém do Pará", ley 24 632, aprobada por el Congreso.
- Transversalidad en las políticas públicas en los distintos ministerios sectoriales: salud, trabajo, educación, desarrollo social, justicia e interior, a partir de actividades y programas conjuntos.

Una de las áreas de intervención del Consejo es la denominada *Mujer, Trabajo y Empleo*, a través de la cual se generan políticas públicas orientadas a la construcción de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el ámbito laboral, tales como:

- Articular los programas y proyectos de empleo y capacitación laboral que se implementen en los diversos ámbitos gubernamentales y territoriales, con el fin de incorporar la igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el mundo de la producción y del trabajo.
- Mejorar la situación de empleabilidad de las mujeres, promoviendo la capacitación y la formación profesional.
- Favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, contribuyendo a disminuir los niveles de desempleo femenino.
- Sensibilizar a la sociedad toda y a los sectores comprometidos en el sistema de relaciones laborales sobre la equidad de género.

Lo anterior debido a que este organismo ha diagnosticado que no obstante que el aumento de la participación femenina en el mercado laboral, ha ido acompañado de un incremento en su nivel de escolaridad, la inserción en el mercado de trabajo no se produce en un marco de igualdad de condiciones con los varones, ya que las mujeres se insertan con ciertas desventajas que dificultan su acceso y permanencia. Por ello, se manifiesta una brecha salarial entre varones y mujeres. El ingreso percibido por las mujeres durante su vida activa, es inferior al de los hombres, en promedio, alrededor de un 30 % menos. Esto se explica porque las mujeres están concentradas en los grupos de ingresos bajos y medios, mientras que los varones se concentran principalmente en los grupos de ingresos medios y altos.

Para prevenir y combatir estos problemas, desde 1993 fueron implementados el Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y el Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Desarrollo Económico. Asimismo, a partir de 1998 quedó establecido el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, siendo uno de sus fines la *promoción de acciones para la conciliación de la vida familiar y laboral*.

Aunado a ello, el 8 de marzo de 2002 se firmó el Convenio marco celebrado entre el Consejo Nacional de las Mujeres y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sobre el Protocolo Adicional en relación al Programa Jefes y

Jefas de Hogar, cuyo principal objetivo es crear un ámbito específico de ambas partes para el diseño del Programa a ejecutar durante cada año, y la incorporación sin excepción del Consejo Nacional de las Mujeres, en calidad de miembro pleno, de las Áreas Mujer Provinciales y de las Áreas Mujer Municipales, en los Consejos Consultivos Provinciales y de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de los que se constituyan a nivel municipal, así como apoyar el criterio de promover la capacitación en tanto la misma facilite la promoción e inserción laboral de las mujeres. Para su cumplimiento el Consejo Nacional de las Mujeres ha realizado las siguientes acciones:

- Preparación de los materiales sobre los contenidos de los decretos y resoluciones del Plan y para la participación de las Área Mujer Provinciales y Municipales en los Consejos Consultivos locales.
- Remisión del Convenio y del Protocolo Adicional a los Gobernadores Provinciales y a los Intendentes de todo el país.
- Elaboración de un material de Capacitación para Jefas de Hogar para el "desarrollo de aptitudes personales y sociales para la inserción laboral", destinada a brindar herramientas útiles para la inserción laboral de las mujeres pobres de Argentina.

El Ministerio de Desarrollo Social ofrece una pensión a las madres de siete o más hijos biológicos o adoptivos. Se trata de un derecho que tienen aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, se encuentran impedidos para hacerlo. Debido a que es un tipo de pensión que no requiere aportes previos para su otorgamiento, se ubican dentro del programa de *pensiones no contributivas*. Este apoyo económico puede ayudar a dichas mujeres no solamente a satisfacer las necesidades de sus hijos, sino, a tener la posibilidad de incorporarse al mercado laboral, en tanto, logran resolver sus responsabilidades familiares.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social ha promovido la llamada *Responsabilidad Social Empresaria*, la cual se refiere a un conjunto de alianzas entre las universidades, las empresas y el Estado realizadas a través de la Coordinación de Responsabilidad Social y Trabajo Decente, cuya tarea esencial es planificar, gestionar e implementar de manera transversal en las diferentes áreas del gobierno y las empresas, políticas de fortalecimiento al trabajo decente. Esto se traduce en los siguientes objetivos, dentro de los cuales destacamos el relativo a la compatibilidad entre la familia y el trabajo:

- Pago de salarios justos y equitativos.
- Ampliar la diversidad laboral y la empleabilidad.
- Hacer cumplir las reglamentaciones y legislación.
- *Dar lugar a una vida compatible entre la familia y el trabajo.*
- Mejorar el ambiente laboral.
- Inclusión de grupos excluidos como la mujer, los jóvenes y discapacitados.
- Brindar seguros de desempleo.
- Asegurar el reclutamiento de trabajadores con procesos no discriminatorios.
- Ofrecer capacitación para grupos excluidos.

Es de destacarse el papel del Estado en la *Responsabilidad Social Empresaria*, pues implica la defensa del interés general, la intervención para la resolución de conflictos laborales, la promoción del desarrollo de pequeñas empresas, y sobre todo, el fomento del bienestar social y económico.

Otro de los programas de gran relevancia dirigido a impulsar la equidad de género en apoyo a los trabajadores con responsabilidades familiares es el denominado:

Asignaciones familiares: este es un programa a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que consiste en transferencias monetarias para trabajadores y trabajadoras asalariados registrados, con base en la carga de familia por tener hijos e hijas menores de 18 años. De acuerdo con su portal en

línea, a partir del 5 de octubre de 2012, ANSES abona montos a 7.345.024 niños y jóvenes menores de 18 años en concepto de Asignación Universal por Hijo (AUH) y de Asignaciones por Hijo e Hijo con Discapacidad. De esta forma, 269.813 familias que tienen hijos menores de 18 años o con discapacidad, que perciben salarios entre \$ 5200 y \$ 7000 y que antes no cobraban ni podían descontar de Ganancias, pasarán a percibir asignaciones familiares. En dicho portal también se señala que con el objetivo de lograr una mayor equidad y justicia social, ahora se tomarán los ingresos del grupo familiar para determinar el derecho al cobro. Esto implica que se ampliará la cobertura a trabajadores con hijos que perciban ingresos de hasta \$ 14.000 por grupo familiar, y siempre que ninguno de los dos padres perciba sumas superiores a los \$ 7000.

En congruencia con esta visión de género, en la *Ley de Contrato de Trabajo* vigente publicada el 27 de septiembre de 1974, se consagra la igualdad entre los trabajadores y las trabajadoras, así como la protección de la maternidad. Las leyes de Seguridad Social y de Accidentes de Trabajo complementan la normativa laboral. Conforme al artículo 17 de esta Ley se prohíbe cualquier tipo de discriminación laboral, incluyendo la de género. Con respecto a las licencias especiales, en el artículo 158 se regulan las siguientes:

- a) Por nacimiento de hijo, dos (2) días corridos.
- b) Por matrimonio, diez (10) días corridos.
- c) Por fallecimiento del cónyuge o de la persona con la cual estuviese unido en aparente matrimonio, en las condiciones establecidas en la presente ley; de hijo o de padres, tres (3) días corridos.
- d) Por fallecimiento de hermano, un (1) día.
- e) Para rendir examen en la enseñanza media o universitaria, dos (2) días corridos por examen, con un máximo de diez (10) días por año calendario.

En la Ley en comento se incluye el Título VII específico sobre el Trabajo de Mujeres conformado por diversos capítulos: I. Disposiciones Generales; II. De la protección de la maternidad; III. De la prohibición del despido por causa de matrimonio; y IV. Del estado de excedencia. En congruencia con el citado artículo 17, en el artículo 172 se prohíbe cualquier trato discriminatorio fundado en el sexo o estado civil de la mujer trabajadora. La licencia de maternidad que, como ya vimos, es una de las políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral, está regulada como sigue:

Art. 177. Prohibición de trabajar. Conservación del Empleo.

Queda prohibido el trabajo del personal femenino durante los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y hasta cuarenta y cinco (45) días después del mismo. Sin embargo, la interesada podrá optar por que se le reduzca la licencia anterior al parto, que en tal caso no podrá ser inferior a treinta (30) días; el resto del período total de licencia se acumulará al período de descanso posterior al parto. En caso de nacimiento pre-término se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiere gozado antes del parto, de modo de completar los noventa (90) días.

La trabajadora deberá comunicar fehacientemente su embarazo al empleador, con presentación de certificado médico en el que conste la fecha presunta del parto, o requerir su comprobación por el empleador. La trabajadora conservará su empleo durante los períodos indicados, y gozará de las asignaciones que le confieren los sistemas de seguridad social, que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda al período de licencia legal, todo de conformidad con las exigencias y demás requisitos que prevean las reglamentaciones respectivas.

Garantízase a toda mujer durante la gestación el derecho a la estabilidad en el empleo. El mismo tendrá carácter de derecho adquirido a partir del momento en que la trabajadora practique la notificación a que se refiere el párrafo anterior.

En caso de permanecer ausente de su trabajo durante un tiempo mayor, a consecuencia de enfermedad que según certificación médica deba su origen al embarazo o parto y la incapacite para reanudarlo vencidos aquellos plazos, la mujer será acreedora a los beneficios previstos en el artículo 208 de esta ley.

La protección a la maternidad también incluye –conforme al artículo 179- dos descansos diarios por lactancia, cuya duración será de media hora cada uno para

alimentar a su hijo y por un período máximo de un año posterior a la fecha de nacimiento, el cual se extenderá si hubiese alguna indicación médica al respecto. Existe obligación por parte del patrón de habilitar salas maternales y guarderías para los hijos de las madres trabajadoras en el establecimiento donde se preste el servicio, de acuerdo con los criterios del contrato colectivo. Cabe comentar, que en comparación con México, el período de descanso por lactancia es notoriamente mayor, puesto que con la Reforma Laboral de 2012, conforme a la legislación mexicana se limita a seis meses.

Además de estas prestaciones de carácter social, en la legislación laboral de Argentina se prevé el denominado *estado de excedencia*, que se refiere a una serie de alternativas para la madre trabajadora en relación con la estabilidad de su empleo. De acuerdo con el artículo 183, estas opciones son:

- a) Continuar su trabajo en la empresa, en las mismas condiciones en que lo venía haciendo.
- b) Rescindir su contrato de trabajo, percibiendo la compensación por tiempo de servicio que se le asigna por este inciso, o los mayores beneficios que surjan de los estatutos profesionales o convenciones colectivas de trabajo.

En tal caso, la compensación será equivalente al veinticinco por ciento (25%) de la remuneración de la trabajadora, calculada en base al promedio fijado en el artículo 245 por cada año de servicio, la que no podrá exceder de un salario mínimo vital por año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses.

- c) Quedar en situación de excedencia por un período no inferior a tres (3) meses ni superior a seis (6) meses.

Se considera situación de excedencia la que asuma voluntariamente la mujer trabajadora que le permite reintegrarse a las tareas que desempeñaba en la empresa a la época del alumbramiento, dentro de los plazos fijados. La mujer trabajadora que hallándose en situación de excedencia formalizara nuevo contrato de trabajo con otro empleador quedará privada de pleno derecho de la facultad de reintegrarse.

Lo normado en los incisos b) y c) del presente artículo es de aplicación para la madre en el supuesto justificado de cuidado de hijo enfermo menor de edad a su cargo, con los alcances y limitaciones que establezca la reglamentación.

Después del período de excedencia, -según el artículo 184- la madre trabajadora puede reingresar a su empleo ocupando el mismo cargo que tenía al momento del alumbramiento o de la enfermedad de su hijo, o bien, de categoría inferior o superior, siempre y cuando exista común acuerdo entre el empleador y la trabajadora. En el supuesto de que no fuese admitida por el empleador, éste tendrá que indemnizarla como si se tratase de despido injustificado.

En el año 2000, se promulgó la Ley 23.250 de Reforma Laboral, orientada al "Estímulo al Empleo Estable" (períodos de prueba por tres meses, pasantías para los más jóvenes, estímulo a las empresas en caso de emplear a mujeres de más 35 años, entre otros). Esta ley fue, junto a sus normas reglamentarias, derogada en marzo del 2004 y reemplazada por la Ley N^o 25.877. Ambas leyes intentan paliar la transformación del mercado de trabajo que dejó casi al 50% de la población en situación de vulnerabilidad laboral.

Un logro de relevancia en materia de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral en Argentina es la Ley 24.716 *Licencia para trabajadoras madres de hijos con síndrome de Down* publicada el 25 de octubre de 1996. Al respecto, destacamos los siguientes preceptos:

Artículo 1º. El nacimiento de un hijo con Síndrome de Down otorgará a la madre trabajadora en relación de dependencia el derecho a seis meses de licencia sin goce de sueldo desde la fecha del vencimiento del período de prohibición de trabajo por maternidad.

Artículo 2. Para el ejercicio del derecho otorgado en el artículo anterior la trabajadora deberá comunicar fehacientemente el diagnóstico del recién nacido al empleador con certificado médico expedido por autoridad sanitaria oficial, por lo menos con quince días de anticipación al vencimiento del período de prohibición de trabajo por maternidad.

Artículo 3. Durante el período de licencia previsto en el artículo 1º la trabajadora percibirá una asignación familiar cuyo monto será igual a la remuneración que ella habría percibido si hubiera prestado servicios. Esta prestación será percibida en las

mismas condiciones y con los mismos requisitos que corresponden a la asignación por maternidad.

Con respecto al presupuesto sensible al género, existen avances importantes en Argentina, debido a que desde hace más de una década el gobierno cuenta con diversos programas que, como ya vimos, están destinados a la promoción de la equidad de género. Algunos expertos en la materia (Cooper y Guzmán, 2003) (Rodríguez, 2007) proponen la siguiente clasificación de gastos públicos, en la que pueden apreciarse diversas políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral:

1. *Gasto Etiquetado para mujeres:* es el conjunto de gastos públicos específicamente orientados a satisfacer necesidades particulares de las mujeres. Por ejemplo: programas de salud para mujeres, programas de violencia doméstica, programas para mujeres con niños y niñas pequeños, programas para promover el desarrollo de actividades productivas de las mujeres, etcétera.

2. *Gastos destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público:* se trata del gasto destinado a garantizar igualdad de oportunidades en el empleo público a varones y mujeres. Por ejemplo: servicios de guardería para madres y padres trabajadores, capacitación para empleados y empleadas administrativas de bajos niveles de calificación (donde predominan las mujeres), licencias parentales, etcétera.

3. *Gastos generales:* contempla el resto de los gastos públicos que no se incluyen en las categorías anteriores, que tienen como objetivo brindar bienes y servicios al conjunto de la comunidad. Esta categoría suele comprender a la mayor parte de los gastos públicos.

A manera de conclusión, podemos decir que el marco jurídico de las referidas políticas de conciliación en México se ubica en el contexto de la perspectiva de género. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento primario de los principios de no discriminación, equidad de género y paternidad responsable. El Plan Nacional de Desarrollo plasma en su contenido

diversos objetivos y estrategias para eliminar cualquier forma de discriminación por género y construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal. De igual manera, los organismos e instrumentos internacionales han emprendido acciones a favor de la equidad de género. La ONU, a través de la UNIFEM, ONU-Mujeres, la CEDAW, la Plataforma para la Acción de Beijing y la Declaración del Milenio han contribuido en la generación de compromisos de los Estados-Parte al respecto. Particularmente la CEDAW y la Plataforma de Beijing constituyen un evidente fundamento de la igualdad de oportunidades en el trabajo para hombres y mujeres y de las políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral. La CEPAL con su División de Asuntos de Género orienta sus esfuerzos al cumplimiento de la Plataforma de Beijing. Finalmente la OIT, mediante su Oficina para la Igualdad de Género y el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares también ha impulsado el establecimiento de dichas políticas públicas.

Los principios constitucionales y las acciones a nivel internacional a que nos hemos referido han trascendido en la legislación secundaria, sobre todo, ante el impacto del discurso de los derechos humanos íntimamente ligado con la perspectiva de género. La creación del Instituto Nacional de las Mujeres a través de su ley respectiva, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, dan cuenta de la especificidad institucional y legislativa que en los últimos años se ha manifestado en esta materia. Este último ordenamiento jurídico es clave al establecer la definición de transversalidad de género y la obligación -tanto del Gobierno Federal, como de los gobiernos estatales y del Distrito Federal- de incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad. De ahí que desde 2008, el Presupuesto de Egresos de la Federación incluye el denominado —presupuesto para mujeres y la igualdad de género” o —erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”. Asimismo, con la adición del 19 de enero de 2012 a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, quedó

expresamente prevista la obligación del Estado de establecer en dicho presupuesto el anexo transversal en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En otros ordenamientos jurídicos como la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también se encuentra el sustento de la equidad de género y de algunas políticas de conciliación. La polémica reforma laboral de 2012 presenta ciertos avances a nivel formal en relación con la no discriminación por género, el trabajo femenino y las licencias de maternidad; siendo la licencia de paternidad por cinco días con goce de sueldo la novedad más notoria con respecto a nuestro tema central. No obstante, la transversalidad de género es incipiente a diferencia de la iniciativa presentada por un grupo de diputadas en 2005, cuyas disposiciones son de avanzada. El resto de las leyes señaladas en este párrafo establece la licencia de maternidad, además de diversos derechos para las madres trabajadoras y, bajo supuestos específicos, para los padres trabajadores en materia de servicio de guarderías, principalmente.

Por último, en otros países como España, Estados Unidos, Reino Unido, Chile y Argentina, pueden apreciarse esfuerzos sustanciales en relación con nuestra temática. España es pionera en la instrumentación de políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, pues desde hace más de una década cuenta con la Ley 39/1999 que las regula de manera específica. De forma congruente, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres estableció medidas como la licencia de paternidad de trece días. La reciente Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, también incorpora otras alternativas de conciliación como el teletrabajo sin desatender la protección social del trabajador. Por su parte, en Estados Unidos de América existen distintas leyes de protección a la mujer como la Ley sobre Discriminación por Embarazo de 1978, la Ley de Derechos Civiles de 1991 y la Ley de Contribución a la Fuerza Laboral de 1998. En cuanto a las políticas de conciliación, la licencia de maternidad es de doce semanas posteriores al parto,

sin que exista licencia de paternidad. Ha habido intentos legislativos para fortalecer este renglón como los proyectos de Ley de Eliminación del Sesgo de Género en 2007 y de Ley del Premio a las Empresas por la aplicación de Políticas de Conciliación entre la Vida Familiar y la Vida Laboral en 2010. Estas inquietudes surgieron a partir del modelo *Work-Life Balance*, como resultado de estudios realizados en la década de los noventa por organizaciones empresariales estadounidenses. La legislación en Reino Unido presenta logros destacados como la Ley de Familia y Trabajo de 2006, con reformas en 2009 y 2010, cuya preceptiva establece la licencia de maternidad o de adopción de 26 a 52 semanas y la licencia de paternidad de 26 semanas. Las políticas empresariales para conciliar la vida familiar y la vida laboral, sustentadas en el modelo *Work-Life Balance* son representativas de organizaciones como los Supermercados Sainsbury y British Telecommunications. En América, Chile ha desarrollado políticas específicas al respecto como el *Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Conciliación Vida Laboral, Familiar y Personal*; y Argentina cuenta con leyes de avanzada en materia de licencias especiales, como la *Licencia para trabajadoras madres de hijos con síndrome de Down*.

Hemos visto que las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral se han desarrollado no solamente en el seno legislativo, sino también en el sector empresarial. En el primer caso, se trata del reconocimiento por parte del legislador de las nuevas realidades y necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares para armonizar ambas esferas de su vida a través de figuras como las licencias de maternidad y paternidad. En el segundo, nos encontramos frente a la generación de estrategias orientadas al aumento de la productividad, dentro de las cuales se han incluido dichas políticas por demostrarse su pertinencia al respecto. México, en relación con otros países, comienza apenas a dar los primeros pasos en ese sendero. Sin embargo, mientras que estos cambios no vayan acompañados de una transformación cultural propicia para la construcción de la equidad de género, entonces corremos el riesgo de que resulten insuficientes o de plano ineficaces.

**CAPÍTULO IV. EL PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO EN MÉXICO.
SU PERTINENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN**

4.1 Algunos conceptos necesarios para el contexto del presupuesto sensible al género

Con el propósito de ubicar nuestra temática principal en este capítulo -que es el presupuesto sensible al género (PSG)- revisaremos algunos conceptos generales sobre Economía Pública y finanzas públicas, para luego analizar de manera específica la forma en que se estructuran fundamentalmente los ingresos y egresos en México. También abordaremos el concepto de economía mixta y su relación con el gasto público. Esto nos permitirá obtener una noción más completa sobre la mecánica presupuestal y su relación con la política económica en todas sus manifestaciones, principalmente en lo relativo a la política social en la que consideramos se encuentra inserto el análisis de la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral con perspectiva de género.

La Economía Pública es la (..) rama del conocimiento que se ocupa de la asignación de recursos económicos, por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias (impuestos negativos), de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestales y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado” (Retchkiman, 1977:13). De manera muy semejante, las finanzas públicas son definidas como sigue: —encia que se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público, y de sus efectos en la actividad económica y social de un país” (Rosas, 1962: I). Del contenido de estas disciplinas, nos interesa particularmente la cuestión del ingreso y el gasto públicos, los cuales son interdependientes y, junto con el empréstito público y la deuda pública, constituyen la división de las finanzas públicas.

En este sentido, puede concebirse al ingreso público como la (..) rama de las finanzas públicas que comprende todas las percepciones del Estado, tanto en efectivo, como en especie o servicios” (Retchkiman, 1977: 71).

Los ingresos públicos se generan a partir de los siguientes rubros:

- Recursos provenientes de la imposición.
- Recursos que provienen de la emisión de papel moneda.
- Recursos que surgen de la emisión y colocación de bonos y valores gubernamentales.
- Empréstitos.
- Explotación de recursos naturales.
- Empresas del Estado.
- Donaciones de particulares (Retchkiman, 1977: 71).

Por otro lado, el gasto público se define como la “(…) cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones” (Retchkiman, 1977: 45).¹⁷ Por lo tanto, se trata de un instrumento de política económica cuyas finalidades son básicamente tres: desarrollo económico; seguridad y protección sociales y; elevación del nivel de vida. Este último aspecto nos parece esencial en la justificación de las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral a través del presupuesto sensible al género, pues sin duda contribuyen a que la calidad de vida de los trabajadores con responsabilidades familiares sea mejor y, en esa medida, la productividad laboral aumente en beneficio del fortalecimiento del desarrollo económico.

En el tratamiento de las finanzas públicas en general y, en especial del gasto público, el papel del Estado es fundamental, pues una de sus funciones es la de distribuir de manera equitativa la riqueza, de acuerdo con las necesidades de la población (Musgrave, 1995: 7). Se trata de una cuestión de orden público y estrechamente vinculada con la elevación de la calidad de vida de la sociedad a lo cual nos referimos en el párrafo anterior. A esta injerencia del Estado se le ha denominado con mayor precisión *política fiscal*, es decir, la “(…) acción del Estado en el campo de las finanzas públicas. Es la aplicación técnica de los conocimientos científicos sobre finanzas públicas que coadyuve a la consecución

¹⁷ Si bien es cierto que esta definición corresponde a la etapa intervencionista, es de utilidad para evidenciar la importancia que tiene el papel del Estado en las finanzas públicas en general y, particularmente en relación con el gasto público, pues el tema central de este trabajo de investigación se vincula con el presupuesto de egresos.

de los fines generales del Estado. Es un elemento de la política económica” (Rosas, 1962: 207). De esta forma, la política fiscal se clasifica en impositiva; de gasto y; de crédito y deuda públicos.

Como hemos señalado, mediante el presupuesto público de ingresos y gastos, el Estado manifiesta su intervención en la economía de una nación.¹⁸

En México, el ordenamiento jurídico principal que regula estos aspectos es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), cuyo objeto es la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Con base en su artículo primero, los criterios que deberán observarse en el cumplimiento de dicha ley son: legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y *equidad de género*. Una de las modificaciones de mayor relevancia a este ordenamiento fue la adición del 19 de enero de 2012, que incorpora la fracción III Bis al artículo 2º para definir los anexos transversales como: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de diversos sectores, dentro de los cuales se incluye el de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Asimismo, conforme al Código Fiscal de la Federación (2015), los ingresos provienen de los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos. Por su parte, la Ley de Ingresos de la Federación es el ordenamiento jurídico que, en correlación con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, tendrá aplicación durante un año. En su preceptiva se establece, principalmente, la estimación de ingresos públicos por concepto de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos, entre otros; así como las propuestas de endeudamiento neto del gobierno federal y las entidades, las disposiciones en materia de transparencia fiscal, la información que se deberá registrar en los

¹⁸ El análisis del papel del Estado en la economía tanto en la etapa intervencionista, como en la etapa neoliberal, se encuentra desarrollado en el capítulo I de este trabajo de investigación.

informes trimestrales que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y el aprovechamiento por rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos. Así por ejemplo, la Ley de Ingresos de 2015 dispone en su artículo 1º que: —Derivado del monto de ingresos fiscales a obtener durante el ejercicio fiscal de 2013, se estima una recaudación federal participable por 2 billones 312 mil 918.2 millones de pesos.”

Con respecto al gasto público, el Presupuesto de Egresos de la Federación es el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo; el cual comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado (Ayala, 2005:162).

En este contexto, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento de las políticas: fiscal y social, toda vez que la política económica está conformada por el conjunto de directrices y lineamientos mediante los cuales el gobierno regula y orienta el proceso económico del país con la finalidad de crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desarrollo de la política social. Todo ello encaminado a la preservación y elevación del bienestar social (Vizcarra, 2007:260 y 266). Así, la política fiscal, como elemento de la política económica, se manifiesta en la política social, contribuyendo todas ellas a la legitimación de los gobiernos y al proceso de democratización del Estado.

Para una mejor comprensión de esta temática, es de utilidad tener presente lo que René Mariani Ochoa (2012: 79) ha denominado las “fases del proceso presupuestario”, cuya conformación es organizada como sigue: programación; integración y presentación; discusión; aprobación; ejercicio, control y registro del gasto; rendición de cuentas y transparencia; fiscalización superior; y evaluación

del gasto público. Cada una de estas etapas es importante para el adecuado cumplimiento de la política de gasto público, en donde el papel de la SHCP es toral, dado que interviene en la mayoría de éstas y de manera exclusiva en la programación, integración, presentación y discusión del Presupuesto de Egresos. En la aprobación participa principalmente el Poder Legislativo; mientras que en la fase de ejercicio, control y registro del gasto, tienen injerencia la Secretaría de la Función Pública (SFP), la SHCP y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). La fiscalización superior le corresponde realizarla a la Auditoría Superior de la Federación (ASF); y en la última fase referida a la evaluación del gasto nuevamente figuran la SHCP y la ASF, junto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Consideramos que dentro del proceso presupuestario existen algunas deficiencias relacionadas principalmente con la programación; la interacción entre la SHCP y las demás dependencias; así como la ejecución y la rendición de cuentas.

Con respecto a la programación, observamos que el período anual es muy limitado y que, por lo tanto, conviene ampliarlo a tres años, teniendo estas previsiones relación lógica con el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, cubrir la planeación presupuestal en dos bloques que conformen el sexenio. Una visión a mediano plazo permitiría proyectar de manera más integral la utilización de los recursos públicos. La interacción entre la SHCP y las demás dependencias no ha sido la mejor en la historia del proceso presupuestario, puesto este órgano de gobierno funge como intermediario entre las demás secretarías de Estado y el Poder Legislativo, para la determinación del presupuesto que se asignará a cada programa a cargo de dichas dependencias. En ese sentido, es muy importante fortalecer su papel de coordinador para evitar que algunos secretarios de Estado recurran directamente al Presidente de la República o a los miembros del Congreso para —negociar— la asignación del presupuesto.

En relación con la ejecución del presupuesto, se requiere prestar más atención al tema de la discrecionalidad de los servidores públicos en el uso del gasto, en razón de que dentro de determinada dependencia puede dársele prioridad a un programa sobre otro, a causa de favoritismos provenientes del personal a cargo. Esto origina sobreejercicios o subejercicios que no siempre están justificados. Por ello es muy importante fortalecer la evaluación del desempeño de los programas en función de los principios de eficacia, eficiencia, economía y equidad. En este ámbito, la ASF y el CONEVAL son los actores principales. De ahí que la rendición de cuentas constituya otro elemento susceptible de mejorarse, en virtud de que a pesar de que el 12 de marzo de 2014 fue publicada la *Plataforma de Transparencia de Proyectos de Inversión en Entidades Federativas y Municipios*, ésta presenta limitaciones pues no incluye información específica sobre los proyectos, la cual permitiría su verificación presencial; además, para ninguno de los proyectos, se precisa la dirección exacta donde se desarrollan, y en el 69% de los casos, ni siquiera queda señalado el municipio beneficiado por los recursos. Asimismo, no está disponible la documentación específica de los proyectos, tales como su diagnóstico, su diseño, los mecanismos para seleccionarlos, los contratos asignados, así como su monitoreo, evaluación y auditoría (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014: 1).

Por otro lado, para ubicar la categoría *gasto público*, es necesario tener presente que la economía mixta es la que se compone por dos sectores: el público y el privado. El primero se orienta a la satisfacción de necesidades sociales mediante la producción de bienes y servicios, mientras que el segundo obedece al principio de mercado cuya prioridad es la ganancia. Así, en la economía pública, el término *gasto público* se usa para designar los egresos del gobierno y se distingue de los gastos de los individuos en que no necesita ser cubierto por quien lo eroga, ni producir una utilidad monetaria. La amplitud de los gastos públicos es determinada por la organización económica prevaleciente en una sociedad, por las funciones asignadas al Estado y por las presiones políticas de clase o grupos (Retchkiman, 1987:67).

En otras palabras, el gasto público está conformado por las erogaciones dinerarias que efectúa el Estado para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas, por ello se trata de un conjunto de decisiones en torno a la selección y priorización de dichas necesidades y la consideración de los recursos económicos para atenderlas debidamente.

Así, el papel del Estado en la economía de una Nación es determinante en la realización de gasto público. Para Joseph Stiglitz (1995:14) los defensores de la intervención continua del Estado, sostienen que los críticos exageran las fallas de los programas públicos y afirman que la lección que debe extraerse no es que el Estado deba cejar en su intento de resolver los grandes problemas sociales y económicos de una nación, sino que debe elaborar con más cuidado los programas públicos. Particularmente, en el caso de los países latinoamericanos, pueden apreciarse los efectos negativos del alejamiento del Estado frente al mercado, al grado de sostenerse que —se de justicia decir que existe una desilusión generalizada en Latinoamérica con respecto al Consenso de Washington” (Stiglitz, 2006:66).

Por ello, el gasto público está destinado a la generación de bienes públicos, cuyas propiedades esenciales son: la inviabilidad de racionar su uso y que no es deseable racionarlo. La inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios implica que el mercado competitivo no genera una cantidad del bien público eficiente. Con base en este criterio se justifica que no sea deseable limitarlo (Stiglitz, 1995: 133 y ss). De ahí que, la existencia de déficit fiscal no tendría por qué representar un problema, dado que las necesidades colectivas requieren ser satisfechas independientemente de otras cuestiones.

El planteamiento anterior se refuerza con la idea de la expansión del gasto público que, según la Ley de Wagner se explica, primero, por la creciente complejidad del capitalismo industrial y la mayor presencia de los monopolios; y segundo, por el aumento de la población y de sus demandas de bienestar (Ayala, 1992: 119).

Ello impone al Estado un incremento continuo de su gasto público en:

- Mantener el orden político y social por medio de políticas de distribución del ingreso;
- Construir infraestructura básica en materia urbana, de transportes y comunicaciones y en general obra pública;
- Controlar y regular los monopolios naturales y,
- Fortalecer la formación del capital humano en salud, educación, vivienda, etcétera (Ayala, 1992: 119).

La tendencia del gasto público es de incremento. Conformar una realidad evidente en las diversas economías del mundo. A pesar de esta propensión, la eficacia y la eficiencia de las políticas de gasto no han sido las más apropiadas, pues esto depende, en buena medida, de una complejidad de factores como la forma de intervención del Estado y la calidad de sus instituciones.

Para entender mejor el contenido de la categoría *gasto público*, veamos las distintas clasificaciones sobre el gasto público con apoyo en la obra de Retchkiman (1987: 71-73 y 89-91):

A. Primera clasificación

- *Gastos reales*. Egresos para la adquisición de bienes y servicios que son destinados a la producción pública.
- *Gastos de transferencia*. Los que otorgan poder de compra a un sector del grupo privado, tomándolo de otro. Han sido divididos en dos: gratuitos y pagos por derechos de propiedad; o, si se les considera por su importancia, subsidios o subvenciones y pagos de interés de la deuda pública.

B. Segunda clasificación

- Mantenimiento y dotación de equipo de las fuerzas armadas.
- La administración de justicia.
- El mantenimiento del ceremonial del Estado.
- El mantenimiento de la maquinaria del gobierno civil, incluyendo ministerios, legisladores y servicios públicos.

- Gastos de deuda pública.
- Gastos directamente destinados a incrementar la industria y el comercio.
- Gastos sociales en salubridad, educación, pensiones de vejez, ayuda a los necesitados, provisión para el desempleo, y otros.

C. Tercera clasificación

- Gastos públicos realizados en beneficio de individuos determinados y por los cuales pagarán una suma los recipientes.
- Gastos que benefician a determinado grupo de individuos, pero que la sociedad acepta que sea así por considerarlo de beneficio general.
- Gastos que ayudan a los que se encuentran en desventaja social.
- Gastos que benefician a todos los miembros de la sociedad.

Desde nuestro punto de vista, las clasificaciones que nos parecen más claras son la segunda y la tercera, pues en ellas están expresamente plasmados los gastos destinados a los programas sociales, en tanto se trata de atender cuestiones relacionadas con la seguridad social, la educación y la salud. Asimismo, se pretende beneficiar a los sectores vulnerables de la población, lo cual, sin embargo, puede derivar en figuras asistencialistas o clientelares que desvirtúan su esencia y que no resuelven los problemas de fondo como el desempleo y la falta de crecimiento económico. Independientemente de ello, en este terreno podemos ubicar los gastos relativos a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, el presupuesto sensible al género, dentro del cual están previstos los programas que constituyen las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral.

D. Cuarta clasificación

- Gastos sin rendimiento inmediato (seguridad social).

- Gastos que producen un aumento de rendimiento en el futuro (educación gratuita).
- Gastos que se cubren en parte con ingresos (pagos del Estado a las instituciones de seguridad social).
- Gastos que producen ingresos (empresas públicas).

E. Quinta clasificación

- Bienes y servicios para el consumo corriente.
- Inversiones.
- Transferencias.

De las cinco clasificaciones que hemos presentado, la más aceptada es la última, pues tiene como objetivo proporcionar un conocimiento vasto sobre la trascendencia del gobierno sobre la economía de una nación, determinando también el alcance de la cobertura a los sectores que atiende.

Por otro lado, los resultados que producen los gastos públicos son —efectos estimulantes en el deseo de ahorrar e invertir, aceptando ingresos adicionales que permitan el ahorro y la existencia de organismos públicos y privados que realicen inversiones. Estos aspectos se encuentran relacionados con los mecanismos que introdujeron en la literatura económica Keynes y sus continuadores” (Retchkiman, 1987:96).

Finalmente, coincidimos con la idea de que el punto neurálgico de la teoría del gasto público radica en distribuir correctamente los recursos disponibles entre las necesidades propias del Estado y las sociales, por ello la formulación del gasto público tiene que manifestar objetivos, costos y órganos responsables (Chapoy, 1993: 198). En otros términos, se requiere un uso adecuado de los recursos; la repartición equitativa de la riqueza y el ingreso; la estabilidad a altos niveles de empleo y; el desarrollo de la sociedad (Retchkiman, 1987:112).

En relación con nuestro tema de tesis, la correcta asignación de los recursos correspondientes al presupuesto sensible al género redonda en la realización de la política social indispensable en la construcción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para cuyo fin es necesario establecer políticas de

conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. Los objetivos, costos y órganos responsables están presentes, como veremos, en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.2 El presupuesto sensible al género

4.2.1 Antecedentes y conceptos centrales

En el capítulo primero de este trabajo de investigación nos referimos al concepto de *presupuesto sensible al género*, cuyo contenido es importante recordar:

Conjunto de procesos, análisis e instrumentos que permiten estudiar los presupuestos públicos (gastos e ingresos) desde una perspectiva de género, identificando las distintas consecuencias e impactos para mujeres y niñas de forma comparativa con las de hombres y niños. Se trata, por tanto, de una herramienta de análisis en la cual el presupuesto gubernamental se presenta desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos e ingresos de manera diferenciada en mujeres y hombres (Carrasco, 2006: 52).

De manera semejante, para Diane Elson, las iniciativas de presupuestos sensibles al género:

(...) tienen como meta analizar cualquier forma de gasto público o mecanismo de recaudación de fondos públicos desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias e impactos en las mujeres y las niñas en relación con los hombres y los niños. La cuestión central es: ¿qué impacto tiene esta medida fiscal en la equidad de género? ¿Reduce, incrementa o deja sin cambios la desigualdad de género? (Elson, 2003: 210).

El origen de este tipo de presupuesto se remonta a la década de los años ochenta del siglo XX en Australia, mediante la iniciativa *Presupuestos de Mujeres* presentada por las feministas, cuya finalidad fue analizar la planificación presupuestaria con un enfoque de género. Este movimiento recibió respuesta gubernamental y se realizó a nivel de cada dependencia gubernamental. Sudáfrica también fue uno de los países que comenzó a prestar atención a esta nueva visión

de manera semejante al caso de Australia, por el impulso de los grupos feministas y los centros de investigación. Luego, siguiendo esta pauta, otros países dieron sus primeros pasos en el reconocimiento del nuevo enfoque (Villota, 2013:21).

Concretamente, en América Latina, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) inició su apoyo al respecto a finales del año 2000, en Ecuador, Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, Brasil, Chile, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela. Asimismo, en 2005 dicho organismo internacional dio a conocer el proyecto regional latinoamericano *Fortaleciendo la gobernabilidad democrática a nivel local: Iniciativas de presupuesto sensibles al género en América Latina* (Coello, 2008: 63 y 64), el cual, a la fecha continúa desarrollándose en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay, combinando el trabajo en cada uno de los países de intervención con el desarrollo de una estrategia regional que busca la articulación y el intercambio entre las diferentes experiencias del programa y con otras de la región. Para ello cuenta con un equipo técnico descentralizado con personal en cada uno de los países y una coordinadora técnica regional ubicada en Quito, Ecuador.

Este proyecto tiene como marco de referencia el Programa Regional de Presupuestos Sensibles al Género del UNIFEM en América Latina, enfocándose en trabajar en los procesos de descentralización y desconcentración hacia lo local que están en marcha en los países de la región. También busca asegurar la inserción de la dimensión de género en las políticas y presupuestos locales, favoreciendo la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los gobiernos, y fortaleciendo la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2005a:1).

Llama nuestra atención el hecho de que México no está incorporado al citado proyecto, no obstante que, en un principio el UNIFEM le proporcionó su apoyo. Probablemente esto se debe a que en México todavía no se ha avanzado lo suficiente en la descentralización en materia presupuestaria, ni tampoco en la creación de mecanismos eficaces para la rendición de cuentas y la transparencia

en el uso de los recursos públicos destinados a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

De acuerdo con dicho proyecto los presupuestos sensibles al género son aquellos que reconocen las diferentes necesidades, intereses y realidades que las mujeres y los hombres tienen en la sociedad y las inequidades subyacentes de las mismas aportando recursos para abordarlas. Las características esenciales de las intervenciones para lograr este tipo de presupuestos son (UNIFEM, 2005a: 5-6):

- No buscan formular presupuestos separados para hombres y para mujeres.
- Se centran en el análisis y la consideración de los aspectos de género, la transversalización en todas las áreas y fases de los presupuestos, y en las políticas que posibilitan.
- Promueven la participación activa de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil.
- Monitorean y evalúan con una perspectiva de género, la recaudación de recursos y su asignación por un gobierno.
- Promueven un uso más efectivo de los recursos, en atención a la situación de las mujeres y hombres a quienes se dirigen, para avanzar hacia la equidad de género, la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano.
- Su propuesta se centra en la discusión de opciones para priorizar el uso de los recursos existentes, y no necesariamente en el incremento del gasto e inversión de un gobierno, o el cambio en las cantidades de recursos asignados a cada sector particular.

Estamos de acuerdo con las características presentadas en este proyecto, en virtud de que son formuladas con claridad y porque hacen referencia precisa a las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, ya que se plasma el enlace que pretendemos justificar en nuestro trabajo de investigación. En este

sentido, sostiene que las políticas conciliatorias tienen por objeto armonizar o conciliar la lógica laboral y del mercado de trabajo, así como el derecho de las personas a desarrollarse profesionalmente, con las necesidades de cuidado y reproducción, que incluyen de manera particular la atención a niños, adultos mayores y otras personas dependientes. En esta dirección, dichas políticas apuntan a visibilizar y reconocer el trabajo no remunerado, explicitar la responsabilidad pública sobre el cuidado de personas dependientes, y disponer de una reglamentación en la organización del trabajo remunerado que no impida a las personas encargadas de dicho cuidado su inserción laboral con un trabajo remunerado digno. Desde esta perspectiva, las políticas conciliatorias tendrían efectos positivos para la equidad de género, el aumento de la fuerza laboral, la lucha contra la pobreza y el desarrollo infantil entre otros. A través de una lógica presupuestaria, podríamos decir por tanto, que la estructuración de estas políticas significa en muchos casos una inversión pública con notables tasas de retorno (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2005a:5-6).

Sin embargo, hay que contrastar estos principios con la acumulación capitalista que tiende a priorizar el proceso de producción rentable para el patrón a costa de la explotación del trabajador, dando como resultado la precariedad del empleo. Asimismo, la cada vez menor intervención del Estado da como resultado que las fuerzas del mercado también prevalezcan sobre los derechos sociales de los trabajadores, afectando, como consecuencia, el desarrollo armónico de la vida familiar y laboral tanto de mujeres, como de hombres.

De manera posterior a los avances generados en Australia, Sudáfrica y parte de Latinoamérica; Canadá y algunos países europeos como Reino Unido, Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Escocia y Suiza también integraron en sus políticas públicas la perspectiva de género para explorar las metodologías pioneras en materia de presupuestos sensibles al género (Villota, 2013: 24).

Es importante hacer énfasis en que los PSG tienen como base el objetivo de ofrecer una visión integral de las finanzas públicas y del impacto planificado en el bienestar de los gobernados de acuerdo con el principio de equidad de género. Esto no implica simplemente destinar un presupuesto para mujeres, sino que las políticas y programas que se instrumentan con esos recursos estén orientados a la construcción de igualdad de oportunidades y desarrollo para hombres y mujeres. Por lo tanto, la expresión *presupuesto sensible al género* no es equivalente al presupuesto diferenciado para hombres y mujeres, pues su propósito central es la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas nacionales.

Aunado a lo anterior y con el objeto de tener mayor claridad sobre los alcances y rasgos principales de esta forma de presupuesto, resulta de gran utilidad considerar lo que Diane Elson (2003:213-214) denomina el marco funcional para relacionar los presupuestos con la equidad de género. Este marco prevé la consideración de insumos, actividades, resultados e impactos planificados y realizados para cada programa seleccionado, entendiendo por cada uno de estos rubros lo siguiente:

Insumos: Fondos asignados y gastados.

Actividades: Servicios planificados y suministrados, los cuales, puede suceder que no siempre aparezcan claramente especificados.

Resultados: Actividades planificadas y realizadas. Esto se relaciona con el gasto ejercido.

Impactos: Logros previstos y reales en relación con objetivos más amplios, tales como población saludable, empresas competitivas y reducción de la pobreza.

Estas categorías pueden guiarnos para comprender mejor los distintos métodos de estudio de los presupuestos públicos con enfoque de género, mismos que serán descritos en el siguiente apartado, pues como quedó señalado, se trata de un marco funcional.

4.2.2 Criterios de análisis de los presupuestos sensibles al género

Una de las herramientas que comúnmente es utilizada en el estudio del enfoque de género en la política de gasto es la *Declaración de Presupuesto Consciente al Género* cuyas directrices giran en torno a la consideración de los probables impactos que los presupuestos tienen de manera focalizada en mujeres y hombres. A continuación expondremos la metodología de análisis que propone dicha Declaración (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2005b: 85):

1. *Análisis de situación de género de un sector.* Este análisis se inicia estudiando los documentos clave y los datos relacionados con aspectos de género en el país, identificando sus causas y los efectos subyacentes, inmediatos y de largo plazo.
2. *Análisis de género de la política sectorial.* Consiste en examinar la política sectorial y los documentos de programas, para ver si atienden los aspectos de género previamente identificados.
3. *Análisis de género de las partidas presupuestarias.* Se refiere al estudio sobre hasta dónde llegan los gobiernos para hacer frente a sus compromisos en materia de género con las partidas que se asignan en el presupuesto. Asimismo, se realiza una evaluación para ver si las partidas atienden los problemas de género que se han identificado en el análisis por sector.

Por otra parte, el marco de referencia para desglosar de manera más clara los gastos de género se manifiesta en la siguiente tipología (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2005b:86):

1. *Partidas presupuestarias específicas de género.* Son partidas específicamente enfocadas a mujeres y a niñas o a hombres y a niños. Por ejemplo, las becas escolares para niñas.

2. *Partidas asignadas con transversalización.* Tienden a solucionar de manera equitativa e integral las necesidades de hombres, mujeres, niños y niñas sin importar a qué grupo socioeconómico pertenecen.
3. *Asignaciones a partidas que buscan garantizar la igualdad de oportunidades en el trabajo.* Se trata de las asignaciones cuya intención es promover la igualdad de género en el servicio público. Por ejemplo, creación de guarderías para las trabajadoras y el permiso de maternidad o paternidad con goce de sueldo.

En esta última clase de gasto, podemos ubicar de forma precisa a las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, pues son las que promueven un acceso y permanencia equitativos de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Se vincula con el servicio público, pero consideramos que también pueden utilizarse estos recursos para incentivar a las empresas privadas que propician el balance entre estas esferas de la vida de sus trabajadores.

Para Lauren Palma Rojas (2007:4), —un análisis con perspectiva de género al presupuesto nos responde las siguientes preguntas: ¿a quién llegaron los recursos?, ¿por cuáles vías?, ¿fueron tomadas las necesidades, intereses y particularidades tanto de hombres como de mujeres?”. La metodología propuesta por Palma Rojas (2007:11-13) consta de las fases que describimos a continuación:

1. *Clasificación general del presupuesto. Asignación inicial.* El objetivo de este apartado es visualizar en la totalidad del plan-presupuesto la cantidad de acciones estratégicas y la asignación presupuestaria a cada una de ellas para evidenciar la importancia relativa que tienen. En esta descripción inicial contamos con tres variables muy importantes, cuántas acciones estratégicas están siendo presupuestadas, el monto para cada una y en general hacia qué se destina el gasto. Esta información nos aproxima a las metas más importantes y hacia dónde va dirigida la mayor proporción del presupuesto.

2. *Clasificación proporcional de cada agregado objeto del gasto.* El objetivo es tener el peso proporcional de cada agregado asignado, en cada una de las metas estratégicas y a partir de ahí, deducir la importancia relativa de cada meta por el tipo de gasto que se ejecutó. Adicional a esto, se estructura en porcentajes cada asignación presupuestaria con base a cada agregado objeto del gasto, y como un elemento adicional se incluye la ejecución presupuestaria. En este momento tenemos elementos importantes para hacer una serie de deducciones e inferencias sobre lo que ha sido asignado y ha sido ejecutado por metas estratégicas determinando:

- Gastos específicos por actividades.
- Monto designado para cumplir con los objetivos.
- La ejecución presupuestaria.

3. *Proceso de deducción e inferencia de análisis de género, a partir de los gastos asignados y ejecutados para cumplir las metas.* Este es el paso más importante. Por este medio se logran sacar conclusiones, primero deduciendo lo que resultó de la aplicación y luego infiriendo aspectos intrínsecos que no son visibles pero que salen a la luz después de un análisis de género, siendo el principal de ellos la estimación de cuántos beneficiarios/as hombres y mujeres están detrás de cada meta estratégica, a su vez lograr identificar los factores que no le permitieron el acceso a otras personas, específicamente mujeres.

La metodología desarrollada en Australia que, como sabemos, fue uno de los países pioneros en presupuestos con enfoque de género, consiste en clasificar el gasto en tres categorías (Villota, 2013: 29):

1. *Gastos específicamente enfocados a cubrir necesidades de las mujeres:* éstos incluían, entre otros, programas de salud específicos para mujeres aborígenes, y programas educativos, de formación y de empleo para mujeres jóvenes.

Se proponía el análisis de estos gastos del siguiente modo:

- a) Identificar el objetivo del programa/proyecto a analizar, incluyendo el problema al que intentaba hacer frente (indicadores de la realidad social).
- b) Identificar las actividades planificadas para desarrollar el programa o proyecto (valorando su sensibilidad respecto al género).
- c) Cuantificar los recursos destinados a ese programa o proyecto.
- d) Determinar los indicadores de resultados (por ej. número de mujeres y hombres beneficiarias del mismo).
- e) Determinar los indicadores de impacto de las medidas, para calcular posibles cambios en la situación de las mujeres, hombres, niñas y niños.
- f) Tener en cuenta los cambios planeados para el próximo ejercicio con objeto de valorar si el presupuesto está siendo más o menos sensible al género.

2. *Iniciativas a favor de la igualdad de oportunidades realizadas por y para el sector público*: formación específica para mujeres, permisos por maternidad y paternidad, cambios en la descripción de los puestos de trabajo para hacer frente a la discriminación de género, etcétera.

En este caso, el análisis se puede desarrollar en los siguientes pasos:

- a) Describir las modalidades de empleo existentes en el departamento.
- b) Desagregar por sexo los niveles de empleo (escalas), formas de empleo (jornada completa, parcial o temporal), salarios y beneficios. Se pueden incluir otras, como las personas empleadas con alguna discapacidad.
- c) Identificar cualquier iniciativa especial adoptada para promover las oportunidades de empleo: cantidades gastadas y cifras alcanzadas.
- d) Determinar el número de mujeres y hombres con cargos relacionados o especializados en temas de género.
- e) Desagregar por sexo las personas que ocupan cargos en los Consejos o Comités de la administración en ese sector (y en

general) detallando entre nombramientos remunerados (y sus niveles) y no remunerados.

f) Describir los cambios previstos para el ejercicio siguiente.

3. *El resto del gasto público* del departamento o administración, valorado desde la perspectiva de su impacto de género. Abarca un conjunto de iniciativas no incluidas en los dos apartados anteriores, que cubren la totalidad del presupuesto.

Los criterios de análisis que hemos revisado en este apartado resultan de gran utilidad, en tanto marco de referencia en el estudio que realizaremos del presupuesto de egresos de la federación en México a partir de 2008, considerando las especificidades y el contexto actual de nuestra política fiscal, así como los documentos que fundamentan los programas previstos para el fortalecimiento de la equidad de género, tales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres. Nos interesa particularmente el gasto destinado a la instrumentación de las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral en beneficio no solamente de las trabajadoras con responsabilidades familiares, sino también de los trabajadores que se encuentren en circunstancias semejantes, tal es el caso de la licencia de paternidad.

4.3 Políticas públicas con perspectiva de género en México

Como parte de la política social del Estado se encuentran las políticas públicas de conciliación entre el trabajo productivo y el trabajo reproductivo; mismas que de manera más específica han sido denominadas —“políticas sociales para la familia” (Ribeiro, 2004: 36-37). Esta clase de políticas consisten en poner al alcance de mujeres y hombres diversas opciones para articular o armonizar las responsabilidades familiares —en las que se realiza el trabajo reproductivo- y las laborales —en las que se efectúa el trabajo productivo- bajo una perspectiva de género. En este apartado analizaremos las políticas públicas orientadas a la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres con especial

énfasis en el tema que nos ocupa y a la forma en que estas políticas son estructuradas e instrumentadas en el presupuesto de egresos de la federación. Con el propósito de realizar el estudio a que aludimos, es indispensable considerar como punto de partida la revisión *grosso modo* del Plan Nacional de Desarrollo vigente en relación con la perspectiva de género, para posteriormente concentrarnos en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 y destacar las acciones gubernamentales en torno a las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral.

4.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El 20 de mayo de 2013 fue publicado el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* cuyo objetivo general es “llevar a México a su máximo potencial”. Por primera vez en la historia queda incorporada la perspectiva de género como eje transversal, es decir, la consideración de políticas públicas, programas y acciones de gobierno para promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los planos de la vida nacional. Si bien es cierto, en el Plan anterior se plasmó como uno de los ejes de la política pública “la igualdad de oportunidades”, en el documento vigente, la expresión es más precisa. Dentro de las cinco metas nacionales a que nos referiremos a continuación está presente dicha perspectiva, conforme a sus líneas de acción (*Plan Nacional de Desarrollo*, 2013: 1-26).

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



MÉXICO EN PAZ

Estrategia III. Perspectiva de Género

Líneas de acción

- Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.
- Establecer medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios.
- Garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno.
- Fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información sobre Violencia contra las Mujeres, con la participación de las entidades federativas.
- Simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
- Acelerar la aplicación cabal de las órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos.
- Promover la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres.
- Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente.
- Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.
- Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.
- Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Incorporar acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres.

MÉXICO INCLUYENTE

Estrategia III. Perspectiva de Género

Líneas de acción

- Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos, reduciendo la brecha en materia de acceso y permanencia laboral.
- Desarrollar y fortalecer esquemas de apoyo y atención que ayuden a las mujeres a mejorar sus condiciones de acceso a la seguridad social y su bienestar económico.
- Fomentar políticas dirigidas a los hombres que favorezcan su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar.
- Prevenir y atender la violencia contra las mujeres, con la coordinación de las diversas instituciones gubernamentales y sociales involucradas en esa materia.
- Diseñar, aplicar y promover políticas y servicios de apoyo a la familia, incluyendo servicios asequibles, accesibles y de calidad, para el cuidado de infantes y otros familiares que requieren atención.
- Evaluar los esquemas de atención de los programas sociales para determinar los mecanismos más efectivos que reduzcan las brechas de género, logrando una política social equitativa entre mujeres y hombres.

MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD

Estrategia III. Perspectiva de Género

Líneas de acción

- Impulsar en todos los niveles, particularmente en la educación media superior y superior, el acceso y permanencia de las mujeres en el Sistema Educativo, así como la conclusión oportuna de sus estudios.

- Fomentar que los planes de estudio de todos los niveles incorporen una perspectiva de género, para inculcar desde una temprana edad la igualdad entre mujeres y hombres.
- Incentivar la participación de las mujeres en todas las áreas del conocimiento, en particular en las relacionadas a las ciencias y la investigación.
- Fortalecer los mecanismos de seguimiento para impulsar a través de la educación la participación de las mujeres en la fuerza laboral.
- Robustecer la participación de las niñas y mujeres en actividades deportivas, para mejorar su salud y su desarrollo humano.
- Promover la participación equitativa de las mujeres en actividades culturales.

MÉXICO PRÓSPERO

Estrategia III. Perspectiva de Género

Líneas de acción

- Promover la inclusión de mujeres en los sectores económicos a través del financiamiento para las iniciativas productivas.
- Desarrollar productos financieros que consideren la perspectiva de género.
- Fortalecer la educación financiera de las mujeres para una adecuada integración al sistema financiero.
- Impulsar el empoderamiento económico de las mujeres a través de la remoción de obstáculos que impiden su plena participación en las actividades económicas remuneradas.
- Fomentar los esfuerzos de capacitación laboral que ayuden a las mujeres a integrarse efectivamente en los sectores con mayor potencial productivo.
- Impulsar la participación de las mujeres en el sector emprendedor a través de la asistencia técnica.
- Desarrollar mecanismos de evaluación sobre el uso efectivo de recursos públicos destinados a promover y hacer vigente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL

Estrategia III. Perspectiva de Género.

Líneas de acción

- Promover y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género.
- Armonizar la normatividad vigente con los tratados internacionales en materia de derechos de las mujeres.
- Evaluar los efectos de las políticas migratorias sobre la población femenil en las comunidades expulsoras de migrantes.
- Implementar una estrategia intersectorial dirigida a la atención y protección de las mujeres migrantes que son víctimas de tráfico, trata y secuestro.

En relación con las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, podemos destacar las líneas de acción de la meta nacional denominada *México incluyente*. En este sentido, se pretende reducir la brecha en materia de acceso y permanencia laboral, a través de la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Esto se vincula con el fomento de las políticas públicas que promuevan la mayor participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados. Asimismo, el diseño de políticas de apoyo a la familia para el cuidado de infantes y otros miembros de la familia que requieran atención, constituye una línea de acción en la que se hace alusión no solamente al cuidado de niños, sino también al de los adultos mayores principalmente. Recordemos que todas estas medidas son consideradas políticas de conciliación, fundamentalmente el cuidado infantil.

Además de lo anterior, dentro de la meta nacional *México próspero*, existe una línea de acción que puede interpretarse como parte de dichas políticas conciliatorias. Nos referimos al empoderamiento económico de las mujeres, el cual

se logra eliminando los obstáculos que impiden su plena participación en actividades económicas remuneradas. Como observaremos en el siguiente apartado, dentro de la presentación del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, se afirma que uno de los impedimentos para que las mujeres se incorporen o permanezcan en el mercado laboral es el conflicto o tensión que se da entre el espacio laboral y las responsabilidades familiares.

En contraste con el contenido de estas metas nacionales, es necesario tener presente el contexto económico y social en que nos ubicamos actualmente, dentro del cual gran parte de la población vive en la precariedad laboral. Es lo que Ulrich Beck (2000: 10-11) ha denominado la —economía política de la inseguridad”, cuyos signos distintivos en la sociedad laboral son:

1. En la economía política de la inseguridad, el nuevo juego (y el declive) del poder se expresa entre unos agentes vinculados a un territorio (gobiernos, parlamentos, sindicatos) y unos agentes económicos desvinculados de todo territorio (el capital, las finanzas y el comercio).
2. En esto se basa la impresión de que el margen de maniobra de los Estados se reduce al dilema de o bien “pagar” la creciente pobreza con un mayor índice de paro o bien tolerar un índice escandaloso de pobreza a cambio de algo menos de paro.
3. Esto está relacionado con el hecho de que la sociedad laboral se acerca a su fin a medida que las personas son sustituidas por tecnologías inteligentes. La creciente tasa de paro no se puede seguir achacando a crisis económicas cíclicas, sino a los éxitos de un capitalismo tecnológicamente avanzado. Esto significa también que ha fracasado el viejo instrumental económico-político y que todo trabajo remunerado se ve amenazado por el miedo a la sustituibilidad.
4. La economía política de la inseguridad describe con ello un efecto dominó. Lo que en los buenos tiempos se complementaba y reforzaba de manera recíproca (pleno empleo, pensiones más seguras, elevados ingresos fiscales, márgenes de maniobra de la política estatal) se ve ahora en recíproco peligro: el trabajo se torna precario; los cimientos del Estado asistencial se vienen abajo; las biografías

personales se tornan frágiles; la pobreza de la vejez se programa anticipadamente; de las arcas vacías municipales no se puede sacar dinero para financiar el volumen cada vez más hinchado de la asistencia pública.

5. Por su parte, las estrategias ortodoxas pasan a la defensiva. Por doquier se reclama “flexibilidad”, o, con otras palabras, que los empresarios puedan despedir más fácilmente a sus trabajadores. “Flexibilidad” significa también que el Estado y la economía traspasan los riesgos a los individuos. Los contratos actuales son en su mayoría de corta duración y más fácilmente rescindibles. Por último, esto significa también: “Confórmate, pues tus conocimientos y diplomas ya no sirven, y nadie te puede decir lo que tienes que aprender para poder ser útil en el futuro.”

Pensamos que estos signos distintivos de la sociedad laboral que expresa el autor son producto de la prevalencia del modelo neoliberal, en que el papel del Estado en la economía cada vez es más débil. Así, las crisis mundiales del capitalismo que afectan las economías nacionales, como la de México, se agravan con políticas económicas que no generan las condiciones para la creación de empleos, ni tampoco para que los trabajadores disfruten de un empleo formal con todas las prestaciones sociales, la estabilidad y un salario digno. Recordemos que en nuestro país, una de las promesas de campaña más socorrida en los últimos años ha sido la creación de empleos y la calidad del empleo. Sin embargo, la realidad nos muestra que esto no se ha cumplido, por el contrario, figuras como la subcontratación (también llamado *outsourcing*), el contrato por hora y la cada vez mayor facilidad del patrón para despedir a los trabajadores, están ahora legalizadas a través de la Reforma Laboral de 2012, a la cual nos referimos en el capítulo tercero de esta investigación. En este sentido, el trabajo informal ha ido en aumento.

El estudio más reciente sobre la situación laboral presentado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, sostiene que la situación laboral en su conjunto se ha venido deteriorando en los últimos años. Por una parte, la informalidad y la subocupación han crecido sin regresar a sus niveles previos, y por la otra, los ingresos continúan siendo insuficientes. Asimismo, dicho

estudio señala que el objetivo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, consistente en mejorar la calidad del empleo a través de la generación de 800 mil trabajos formales al año, no se cumplió (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012:4). La promesa del Presidente en turno, en materia laboral, continúa en el mismo tenor que la de los sexenios pasados. Los desafíos son diversos, pero consideramos que el modelo económico imperante no es el adecuado para que el bienestar social y la creación de empleos decentes se realicen efectivamente.

4.3.2 Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018

En congruencia con el contenido del citado Plan Nacional de Desarrollo, el 30 de agosto de 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018* (PROIGUALDAD). A lo largo de la presentación con que inicia este documento, son destacados los avances más importantes en materia de equidad de género en los últimos años. Con respecto a nuestro tema de tesis, llama la atención la referencia a la incorporación de la perspectiva de género en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 2008, comparando el gasto previsto en ese ejercicio fiscal con el de 2013:

–En 2008, los recursos asignados para acciones de igualdad entre mujeres y hombres ascendieron a 7 mil millones de pesos distribuidos en 65 programas presupuestarios, en tanto que para 2013 se aprobaron 18 mil 760 millones de pesos distribuidos en más de 100 programas presupuestarios (PROIGUALDAD, 2013: 2).”

En el capítulo III de nuestro trabajo ya hemos analizado los progresos que ha tenido la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en materia de transversalidad de género en los presupuestos federal y locales. En el presente capítulo profundizaremos en el estudio del Presupuesto de Egresos de la

Federación desde el ejercicio fiscal de 2008 hasta el vigente, con la intención de identificar las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral dentro de sus programas respectivos.

Igualmente, en la presentación del PROIGUALDAD 2013-2018, se reconoce la problemática de las mujeres con responsabilidades familiares ante la inserción o permanencia en el mercado laboral:

La principal y más sólida barrera que enfrentan las mujeres para lograr su autonomía económica es el trabajo no remunerado que realizan en sus hogares (tareas domésticas y cuidados de infantes, adultos mayores, discapacitados y enfermos), trabajo que tiene un valor económico y social, pero que ni recibe una remuneración, ni se distribuye igualitariamente entre mujeres y hombres. La contribución que hacen las personas, básicamente mujeres, al bienestar de las familias con su trabajo no remunerado, se estima en 21.6% del PIB.

Por lo anterior, es necesario generar políticas públicas para apoyar a las mujeres que realizan trabajos no remunerados, políticas de protección social, mecanismos de acceso a la seguridad social universal, de ahorro para el retiro y de subsidio para la vivienda; operar programas de desarrollo económico y fomento al empleo con perspectiva de género y compatibles con las obligaciones domésticas; diseñar acciones afirmativas para que desde las reglas de operación las mujeres puedan acceder a programas de fomento; aplicar la Ley Federal del Trabajo con especial énfasis en garantizar el cumplimiento de la igualdad salarial, eliminar el acoso y hostigamiento sexual, erradicar la discriminación por embarazo o maternidad; *implementar programas para la corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar y personal, con participación de empresas, gobierno y trabajadoras/es,*¹⁹ incrementar la infraestructura para apoyar las tareas del cuidado; ratificar las normas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, entre muchas otras acciones (PROIGUALDAD, 2013: 5).

¹⁹ Las cursivas son nuestras.

Del texto citado, podemos apreciar la expresa alusión a la necesidad de instrumentar programas específicos para la conciliación entre la vida familiar y laboral, debido a que la ausencia de estas acciones ha propiciado que los trabajadores con responsabilidades familiares, primordialmente las mujeres, no tengan la oportunidad de obtener un empleo remunerado o conservarlo. Por lo que hace a la firma de instrumentos internacionales de la OIT por parte de México, recordemos que está pendiente la ratificación del *Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares* adoptado el 23 de junio de 1981, el cual precisamente compromete a los Estados firmantes a desarrollar las políticas públicas nacionales que permitan a las personas con responsabilidades familiares conciliar su vida familiar y laboral sin ser víctimas de discriminación en el trabajo.

El contenido central del PROIGUALDAD 2013-2018 está integrado por seis objetivos transversales –con sus respectivas estrategias– mismos que se encuentran articulados con las cinco metas del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al mismo período.

Para efectos de nuestro trabajo de investigación hemos seleccionado los objetivos y estrategias que indicamos enseguida:

Objetivo transversal 3: Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad. En el Plan Nacional de Desarrollo este objetivo se encuentra inmerso en la meta de México Próspero, pero también aborda cuestiones de México Incluyente.

Dentro de este objetivo transversal 3, podemos ubicar la estrategia 3.1 que se refiere al incremento de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, como veremos a en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Estrategia 3.1 del PROIGUALDAD 2013-2018

Estrategia 3.1 Incrementar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado		
Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Dependencia/entidad encargada del seguimiento
3.1.1 Fomentar la capacitación laboral para integrar mujeres en los sectores con mayor potencial productivo.	Específica Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) Secretaría de Economía (SE) y Secretaría de Turismo (Sectur)	STPS
3.1.2 Promover la certificación de competencias para fortalecer la empleabilidad de las mujeres.	Específica STPS, SE y Sectur y Secretaría de Educación Pública (SEP)	STPS
3.1.3 Promover la capacitación de las mujeres en ocupaciones no tradicionales para ampliar sus oportunidades y mejorar sus ingresos.	Específica (STPS)	STPS
3.1.4 Realizar capacitación laboral para incrementar la inclusión de las mujeres con discapacidad, en el sector productivo.	Específica STPS y Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis)	STPS
3.1.5 Impulsar incentivos a las empresas que contraten al menos 40% de personal femenino en su plantilla laboral.	Coordinación de la estrategia	Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)
3.1.6 Ofrecer incentivos a las empresas que provean servicios de cuidado infantil a sus trabajadoras y trabajadores.	Coordinación de la estrategia	Inmujeres
3.1.7 Generar fuentes de ingresos sostenibles para mujeres de comunidades con altos niveles de marginación.	Específica Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), SE y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	Sedesol
3.1.8 Generar alternativas de trabajo remunerado e ingreso para mujeres jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad.	Específica (STPS)	Inmujeres STPS
3.1.9 Establecer medidas que disminuyan el costo de las empresas por el seguro de maternidad.	Específica (STPS)	STPS
3.1.10 Fomentar la igualdad salarial y la promoción de cuadros femeninos en el sector público.	General	STPS

Fuente: "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 2013, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de octubre de 2013.

De las diez líneas de acción contenidas en este cuadro, podemos subrayar la correspondiente al numeral 3.1.6, pues, al ofrecer incentivos a las empresas que provean servicios de cuidado infantil a sus trabajadores, constituye una de las políticas de conciliación más congruentes con la necesidad cotidiana de buena parte de la fuerza laboral en México, sobre todo de las madres trabajadoras. Por su parte, la estrategia 3.5 presenta, de forma evidente, siete líneas de acción, todas ellas tendentes a la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, como podemos verificarlo a continuación:

Cuadro 5. Estrategia 3.5 del PROIGUALDAD 2013-2018

Estrategia 3.5 Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado		
Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Dependencia/entidad encargada del seguimiento
3.5.1 Impulsar la ratificación del Convenio 156 de la OIT.	Específica (STPS)	STPS
3.5.2 Impulsar la conformación de empresas sociales que brinden servicios de cuidado con esquemas mixtos de trabajo remunerado y voluntario.	Específica (SE y Sedesol)	Sedesol
3.5.3 Fomentar el crecimiento de los servicios de guarderías y centros de cuidado diario para dependientes, con horario extendido.	Coordinación de la estrategia	Secretaría de Salud (SSA) Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR)
3.5.4 Impulsar la creación de casas de día para discapacitados, ancianos y enfermos crónicos, en el sector social y en la asistencia privada.	Coordinación de la estrategia	Inmujeres
3.5.5 Fomentar la expedición de licencias de paternidad para el cuidado de las niñas y niños.	General	STPS
3.5.6 Difundir en los centros de trabajo los derechos de los varones a licencias de paternidad y sus responsabilidades domésticas y de cuidados.	General	STPS
3.5.7 Promover esquemas y horarios de trabajo que faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familia.	General	STPS

Fuente: "Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 2013, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de octubre de 2013.

Estas líneas de acción representan un paso más en el reconocimiento de estrategias de conciliación más novedosas como los servicios de cuidado diario de dependientes; casas de día para discapacitados, adultos mayores y enfermos crónicos; licencias de paternidad; y horarios flexibles.

Queda claro que la economía del cuidado en México es una realidad actual que no solamente se constriñe a la atención de la infancia, y que requiere de una política social respaldada por recursos públicos administrados con eficacia, eficiencia y equidad. En esta tesitura, las líneas de acción del objetivo transversal 6 están orientadas a la adecuada presupuestación, ejercicio, transparencia y rendición de cuentas de esos recursos, como veremos a continuación:

Objetivo transversal 6: Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.

El Plan Nacional de Desarrollo encuentra la concreción de la perspectiva de género en las acciones de política pública del PROIGUALDAD y, particularmente, en este objetivo que es el que centra en lo que mandatan la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Por tanto, este objetivo transversal incide en las cinco metas nacionales.

En el siguiente cuadro presentamos el contenido de la estrategia 6.3 relativa a la orientación y promoción de la integración de la igualdad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Recordemos el concepto de transversalidad establecido en la fracción séptima del artículo 5 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006):

VII. Transversalidad. Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

Cuadro 6. Estrategia 6.3 del PROIGUALDAD 2013-2018

Estrategia 6.3 Orientar y promover la integración de la igualdad de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas		
Líneas de acción	Tipo de línea de acción	Dependencia/ entidad encargada del seguimiento
6.3.1 Promover acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, acordes con el PROIGUALDAD.	General	Inmujeres
6.3.2 Desarrollar y consolidar los mecanismos de coordinación institucional en materia de género en entidades federativas y municipios.	Coordinación de la estrategia	Inmujeres
6.3.3 Promover la adopción de presupuestos etiquetados para la igualdad de género en los gobiernos de las entidades federativas y municipios.	Coordinación de la estrategia	Inmujeres
6.3.4 Promover la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para la igualdad.	Coordinación de la estrategia	Inmujeres Secretaría de la Función Pública (SFP)
6.3.5 Evaluar los programas que promueven la reducción de la brechas de desigualdad de género en el Programa Anual de Evaluación.	Coordinación de la estrategia	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) SFP
6.3.6 Desarrollar y promover la adopción de marcos, directrices, manuales e indicadores, para la política nacional de igualdad de género.	Coordinación de la estrategia	Inmujeres
6.3.7 Incorporar los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad en la mejora de la gestión y el presupuesto por resultados.	Coordinación de la estrategia	SHCP SFP Coneval
6.3.8 Consolidar el desarrollo de las estadísticas para la igualdad, estableciéndolas como información de interés nacional.	Específica Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG)	Inmujeres

Fuente: -Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 2013, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de octubre de 2013.

En todas las fases del proceso presupuestario puede estar presente la perspectiva de género como se desprende de las líneas de acción relativas a este último objetivo seleccionado. Desde la programación, hasta la evaluación del gasto, el presupuesto sensible al género es uno de los instrumentos de política

económica y social dirigido al fortalecimiento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en México.

4.3.3 Instituto Nacional de las Mujeres y Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo y el PROIGUALDAD, ambos de 2013-2018, es importante destacar los avances que han habido en el Inmujeres y en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social respecto de las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, así como lo relativo a la ratificación del *Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares* de la OIT.

El Inmujeres (2015) dio a conocer el *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio fiscal 2015*, de cuyo contenido el objetivo transversal 6 en su estrategia 6.7.2 expresa de manera clara la promoción de la corresponsabilidad familia-trabajo entre mujeres y hombres:

Objetivo transversal 6. Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.
Estrategia 6.7 Promover y dirigir el cambio organizacional a favor de la igualdad y la no discriminación de género.

6.7.2 Promover acciones para la corresponsabilidad familia-trabajo en las mujeres y hombres que se desempeñan como servidores públicos. (Instituto Nacional de las Mujeres, 2015: 38-44).

Además, desde 2003 existe el denominado Modelo de Equidad de Género (MEG) concebido por el Inmujeres como una estrategia que proporciona a las empresas privadas, las instituciones públicas y los organismos sociales, un instrumento para que asuman el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas con el objetivo de desarrollar mecanismos que incorporen la perspectiva de género y lleven a cabo acciones favorables para sus trabajadores y trabajadoras. Igualmente, se trata de un distintivo que se les otorga a dichas

personas colectivas, como reconocimiento, por haber cumplido con los requisitos y criterios del citado modelo. Su vigencia es de dos años con posibilidades de renovarse, siempre y cuando se haya verificado la continuidad del compromiso adquirido (Inmujeres, 2007: 25-26).

Figura 3. Distintivo MEG



Fuente: Inmujeres

Existen dos versiones del MEG: la de 2003 y la más reciente de 2012. En términos generales el contenido de ambas es muy semejante. No obstante, la principal novedad de la última versión es que se incorpora el enfoque de los derechos humanos. A continuación destacamos la parte del modelo que se vincula directamente con nuestro tema de tesis (Inmujeres, 2012: 19-20):

4.3.5 Vida familiar y laboral

4.3.5.1 Compatibilidad entre el trabajo y la vida personal en el hombre y la mujer.

Es responsabilidad de la organización:

- a) Establecer un mecanismo que dé la oportunidad a las personas de expresar las necesidades particulares con relación al tiempo y a las actividades para generar un adecuado balance de vida entre el trabajo e intereses personales y familiares, asegurando que existe atención y seguimiento a las demandas y sugerencias de las personas, dentro de límites razonables.
- b) Promover acuerdos relacionados con horarios flexibles (por ejemplo: jornadas reducidas, semana reducida, flexibilidad de horario, jornada coincidente con horario escolar, media jornada, tele-trabajo, etc.) para que hombres y mujeres puedan conciliar mejor su trabajo con las responsabilidades de vida personal y familiar,

incluyendo cuestiones relacionadas con estudios, deportes y situaciones particulares.

c) Brindar facilidades a su personal para atender acontecimientos o eventos familiares importantes, aun cuando estos coincidan con horarios de trabajo y siempre que el tipo de trabajo o responsabilidades lo permitan.

d) Asegurar que la organización cuenta con criterios definidos, relacionados con el otorgamiento de permisos retribuidos o licencias sin goce de sueldo, garantizando la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; estos criterios deberán considerar resultados relacionados con el desempeño del trabajador/a así como las restricciones para su otorgamiento.

e) Difundir a todo el personal:

- Las licencias y permisos a los que tiene derecho.
- Los criterios para el otorgamiento de permisos o licencias.
- El mecanismo o procedimiento para la solicitud de permisos.

f) Crear mecanismos que contemplen reconocimientos, gratificaciones, incentivos, bonos u otros estímulos para que los trabajadores varones que sean padres hagan uso de los apoyos y prestaciones relacionados con la conciliación y balance entre el trabajo y la vida familiar, con el fin de promover una construcción equitativa de la masculinidad que impulse a los trabajadores a valorar y compartir las responsabilidades y tareas domésticas o familiares.

g) Asegurar el acceso de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, a los sistemas de seguridad social o a los servicios médicos privados con los que se cuente, durante toda la estancia en la organización.

4.3.5.2 Conciliación y balance del Trabajo con la Familia o la vida privada

Es responsabilidad de la organización:

a) Proporcionar algún tipo de apoyo que exceda lo solicitado por la ley a hombres y mujeres, relacionado con los servicios para el cuidado de los hijos/as y otros familiares.

b) Llevar a cabo un análisis costo-beneficio respecto a la posibilidad de contar o no con una guardería dentro de la organización, mismo que se deberá incluir como parte del estudio diagnóstico de las condiciones de equidad de género de la organización.

- c) Proporcionar a los trabajadores/as los mismos apoyos y prestaciones sociales tanto por nacimiento como por adopción de hijos o hijas, y proporcionar apoyos para la realización de trámites y pasos para la adopción de hijos/as por personal de la organización.
- d) Contar con una licencia o permiso de paternidad por nacimiento o adopción de hijos(as) para los trabajadores de la organización.
- e) Promover acciones en las que se facilite la lactancia a las madres trabajadoras.
- f) Asegurar que las mujeres y hombres que hayan solicitado y gozado de los permisos o licencias, conserven su trabajo y no tengan un impacto negativo en su reputación, imagen, posición en el trabajo y oportunidades de ascenso.
- g) Identificar los lugares de residencia del personal, sus tiempos y costos de desplazamiento, para la generación de apoyos y/o acuerdos flexibles para un mejor balance entre el trabajo y la vida privada del personal.

En nuestra opinión, las responsabilidades indicadas en relación con las estrategias de conciliación entre la vida laboral, familiar y personal, resultan atractivas en el contexto del enfoque de género. Sin embargo, no podemos soslayar el hecho de que los intereses económicos de las organizaciones juegan un papel significativo en la viabilidad del otorgamiento de los diversos beneficios o prestaciones laborales que se contemplan en el MEG. Por ejemplo, con respecto a la flexibilidad de horarios, algunos trabajadores podrían verse afectados con la correspondiente reducción del salario que, de por sí, generalmente es insuficiente para satisfacer sus necesidades materiales. Los incentivos o reconocimientos a los padres que soliciten una licencia de paternidad para convivir con sus hijos pueden ser positivos, siempre y cuando vayan acompañados de un cambio cultural promovido por el Estado y la sociedad en su conjunto. Recordemos que con la reforma laboral de 2012, la licencia de paternidad ya es un derecho. El análisis costo-beneficio con el objeto de valorar la posibilidad de incorporar el servicio de guardería es una medida que contribuiría a mejorar la estabilidad en el empleo no solamente de las mujeres, sino también de los varones que, en muchas ocasiones son padres solteros.

Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social igualmente presenta algunos progresos acerca de las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. Es el caso del *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*, publicado el 13 de diciembre de 2013 de cuyo contenido mostramos a continuación las estrategias, líneas de acción y objetivos en los que participará activamente esta dependencia en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el PROIGUALDAD:

SECCIÓN III.1

ESTRATEGIAS TRANSVERSALES

- Otorgamiento de asesorías a centros de trabajo para que se certifiquen en la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres,
- Entrega del Distintivo Empresa Familiarmente Responsable;
- Difusión de la Carta de Derechos Humanos y Laborales de las Mujeres Trabajadoras.

Líneas de acción de carácter específico en relación con el PROIGUALDAD

OBJETIVO 3

Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.

ESTRATEGIA 3.5

Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado.

Acción 3.5.1 Impulsar la ratificación del Convenio 156 de la OIT.

Líneas de acción de carácter general

OBJETIVO 3

Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad.

ESTRATEGIA 3.5

Impulsar políticas que favorezcan la corresponsabilidad entre Estado, empresas y los y las trabajadoras para desarrollar servicios de cuidado.

Acción 3.5.5 Fomentar la expedición de licencias de paternidad para el cuidado de las niñas y niños.

Acción 3.5.6 Difundir en los centros de trabajo los derechos de los varones a licencias de paternidad y sus responsabilidades domésticas y de cuidados.

Acción 3.5.7 Promover esquemas y horarios de trabajo que faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales con vida personal y familia (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2013: 1).

De la preceptiva correspondiente al citado Programa Sectorial, nos parece de particular alcance para nuestra investigación: el otorgamiento de asesorías a centros de trabajo para que se certifiquen en la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres y para la obtención del Distintivo Empresa Familiarmente Responsable. Aunado a esto, queda establecida dentro de las líneas de acción relativas al cumplimiento del PROIGUALDAD, el impulso a la ratificación del Convenio 156 de la OIT. Sin embargo, a la fecha, no existen avances importantes al respecto.

Al respecto, la *Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2009 que establece los requisitos para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres*, incluye indicadores, prácticas y acciones para fomentar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, independientemente de su origen étnico, racial o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencia u orientación sexual, estado civil o cualquier otra característica o condición análoga. Asimismo, busca la igualdad y la inclusión laborales, además de consolidar la previsión social, a través de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, con seguridad, libre de toda discriminación, con corresponsabilidad entre la vida laboral y la vida familiar, que posibilite la realización plena de mujeres y hombres. La vigencia de la certificación prevista en esta Norma Mexicana es de dos años (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2009: 5-6).

Los requisitos para su obtención están clasificados en cinco rubros: igualdad y no discriminación; previsión social; clima laboral; accesibilidad y ergonomía; y

libertad sindical. Dentro del relativo a la “revisión social”, podemos ubicar un apartado específico denominado: Conciliación entre vida familiar y laboral.

En dicho apartado, los requisitos específicos son:

- a. Contar con esquemas y políticas flexibles de armado de los horarios, tanto para mujeres como para hombres que permita al personal de ambos sexos: adelantar o atrasar las horas de entrada y de salida; combinar las jornadas u horas de trabajo en la organización y en el hogar, sin afectar el salario ni las prestaciones; permitir el teletrabajo; facilitar el cambio de adscripción a filiales de la organización más cercana al hogar del trabajador; no citar a reuniones fuera del horario de trabajo.
- b. Existencia de esquemas y/o mecanismos para otorgar horas-permisos para atender deberes de maternidad o paternidad.
- c. Existencia de mecanismos especiales de atención para las y los trabajadores que deban proveer cuidados familiares a adultos mayores o enfermos.
- d. Facilitación de servicios de guardería para descendientes tanto de trabajadoras como de trabajadores.
- e. Contar con bonos o días por matrimonio; bonos, ayudas en especie por nacimiento o adopción de hijas o hijos tanto para la madre como para el padre; apoyos en dinero para gastos extraordinarios y; becas para los hijos de los trabajadores.
- f. Contar con el esquema de licencia de paternidad.
- g. Adopción de los conceptos relacionados con el tema de conciliación de la vida laboral con la vida familiar en la misión, la visión y el Código de Ética de las organizaciones.
- h. Existencia y difusión amplia de las políticas, programas y acciones que la organización desarrolla para propiciar la conciliación entre el cumplimiento de las responsabilidades familiares y laborales.
- i. Existencia y difusión de cursos dirigidos a los trabajadores de la organización sobre conciliación entre vida familiar y laboral.
- j. Establecer y difundir en la organización programas deportivos, culturales y sociales que concilien la vida laboral y familiar (por ejemplo, campañas y concursos con los hijos de los trabajadores en dibujo, oratoria, escritura, escultura, teatro, competencias deportivas, servicios comunitarios, entre otros).
- k. Existencia y difusión de actividades de verano para los trabajadores y sus familias

I. Diferencia entre los porcentajes de mujeres y de hombres que disfrutaron de actividades culturales y/o recreativas ofrecidas o facilitadas por la organización igual o tendente a cero (STPS, 2009: 32-36).

Consideramos que los requerimientos para la obtención de esta certificación, en materia de conciliación entre la vida familiar y laboral, constituyen prestaciones de los trabajadores con responsabilidades familiares que, en algunos casos, ya están previstas como derechos en la Ley Federal del Trabajo; por ejemplo, las licencias de maternidad y paternidad. Sin embargo, también encontramos otras estrategias de conciliación que pueden resultar benéficas tanto para el patrón como para los trabajadores, es decir, la flexibilidad de horarios, los permisos especiales para la atención de familiares enfermos o adultos mayores y la impartición de cursos relativos a esta temática, principalmente. Aunque en apariencia estas medidas pueden resultar un problema para el patrón, debido a la ausencia del trabajador que se deriva de las licencias o permisos que pudiera solicitar, es necesario tener presente que existen alternativas para que el empleado pueda ser suplido por otro de manera eventual, o bien, tenga la posibilidad de realizar su trabajo a distancia – con apoyo en la tecnología- si la naturaleza del mismo lo permite; asimismo, en la medida que el trabajador logre armonizar sus diversas actividades y responsabilidades, su calidad de vida mejorará y será más productivo, lo cual se traduce en un bien para la empresa u organización.

Evidentemente que, para la adecuada asimilación y aplicación de estas formas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, se requiere de una profunda transformación de la cultura laboral y empresarial, es decir, que tanto patrones como trabajadores, conozcan, comprendan y valoren los alcances y las ventajas de dicha conciliación. Por ello, la impartición de cursos y la difusión de sus contenidos es una herramienta que contribuye a lograr ese cambio. Además, el otorgamiento de la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres, puede incidir favorablemente en el desarrollo económico y la presencia a nivel social de la organización o empresa que haya sido distinguida

con tal reconocimiento. En el siguiente cuadro, mostramos el emblema que representa la citada certificación:

Figura 4. Emblema Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres



Fuente: STPS

Igualmente, el *Distintivo de Empresa Familiarmente Responsable* es entregado por la STPS a las empresas u organizaciones que cumplan con los requisitos que, organizados en tres ejes, se explican enseguida:

1. Equidad de género: verifica que la empresa distribuya de manera equitativa las oportunidades y los recursos laborales entre mujeres y hombres (el acceso y permanencia en el empleo; los salarios, compensaciones y otros incentivos económicos; las oportunidades de capacitación y desarrollo profesional; la promoción jerárquica y los ascensos; el establecimiento de una cultura de equidad y combate a la discriminación sexual, entre otros.)
2. Combate a la violencia laboral y contra el hostigamiento sexual: deben mostrarse evidencias de que la empresa previene y combate prácticas de violencia psicológica en el trabajo, acoso moral y hostigamiento sexual.
3. Corresponsabilidad familiar: está dirigida a promover que las empresas establezcan políticas de flexibilidad de espacios laborales y de jornadas de trabajo, y otorguen servicios que favorezcan que los trabajadores atiendan sus responsabilidades familiares.

Este último eje alude precisamente a nuestro tema de estudio y es congruente con los criterios arriba señalados para la obtención de la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres, en tanto postula el establecimiento de políticas de flexibilidad laboral que permitan hacer compatibles los compromisos de los empleados en las distintas esferas de sus vidas sin

menoscabo de sus derechos laborales y, fundamentalmente, de su estabilidad en el empleo. Nuevamente, cabe resaltar los beneficios que proveen las buenas prácticas laborales: incremento de la productividad; mejora del clima laboral y; una mayor identificación del personal con la misión, los objetivos y las metas de la empresa. A continuación presentamos el distintivo a que nos hemos referido.

Figura 5. Distintivo de Empresa
Familiarmente Responsable



Fuente: STPS

Desafortunadamente, a pesar de la legislación en materia de equidad de género en diversos ámbitos y, particularmente en el aspecto del Derecho del Trabajo, así como estos avances en la promoción de la igualdad laboral entre mujeres y hombres por parte de Inmujeres y la STPS; en la realidad, muchas empresas proporcionan empleo informal, en el que, por regla general, son las mujeres a quienes se les contrata en condiciones que afectan sus prestaciones de seguridad social y la estabilidad en el empleo.

4.4 Análisis del presupuesto sensible al género en México

4.4.1 Contenido

En México, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008 fue considerado el presupuesto sensible al género según el artículo 25 en que se estableció la obligación del Ejecutivo Federal de impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de

la Administración Pública Federal. En los subsecuentes presupuestos (2009-2012) ya se incluye de forma específica el *Capítulo IV. De la perspectiva de género*; y en 2013, 2014 y 2015 el *Capítulo IV. De la igualdad entre Mujeres y Hombres*.

También se contempla el seguimiento y evaluación de resultados de dichos programas. El presupuesto para mujeres y la igualdad de género -como se le denominó en los anexos respectivos a los presupuestos de 2008 y 2009- o bien, las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres -según los anexos de los presupuestos de 2010 a 2015- han ido en aumento. En este sentido, inicialmente en el Presupuesto de 2008 se aprobaron \$7,024.8 millones de pesos; en 2009 se elevó a \$8,981.6 millones de pesos; en 2010 a \$10,920.7 millones de pesos; en 2011 a \$14,916,472,705; en 2012 a \$16,752,902,923 (casi diecisiete mil millones de pesos); en 2013 a \$18,760,618,532; en 2014 a \$22,341,073,676 y; en 2015 a \$24,308,185,225. En los siguientes cuadros y gráficas se evidencia el aumento referido.

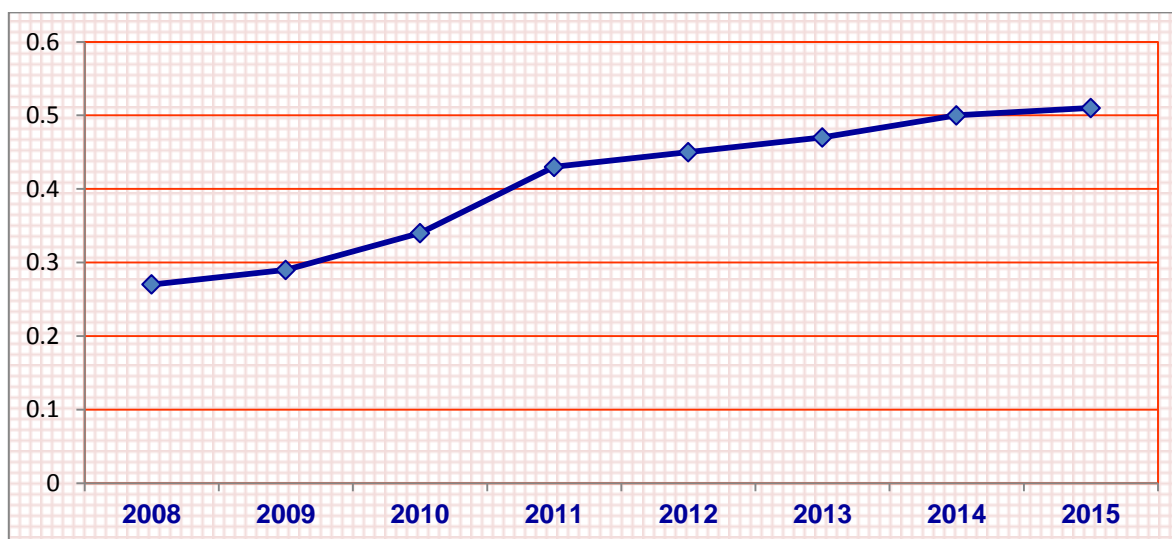
Cuadro 7. Proporción del presupuesto sensible al género con respecto al gasto neto total

Ejercicio Fiscal	Gasto neto total	PSG*	Porcentaje que representa el PSG* con respecto al gasto neto total
2008	\$ 2,569,450,200,000	\$ 7,024,800,000	0.27
2009	\$ 3,045,478,600,000	\$ 8,981,600,000	0.29
2010	\$ 3,176,332,000,000	\$10,920,700,000	0.34
2011	\$ 3,438,895,500,000	\$14,916,472,705	0.43
2012	\$ 3,706,922,200,000	\$16,752,902,923	0.45
2013	\$ 3,956,361,600,000	\$18,760,618,532	0.47
2014	\$ 4,467,225,800,000	\$22,341,073,676	0.50
2015	\$ 4,694,667,400,000	\$24,308,185,225	0.51

* Presupuesto Sensible al Género.

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015.

Gráfica 11. Porcentaje que representa el PSG con respecto al gasto neto total



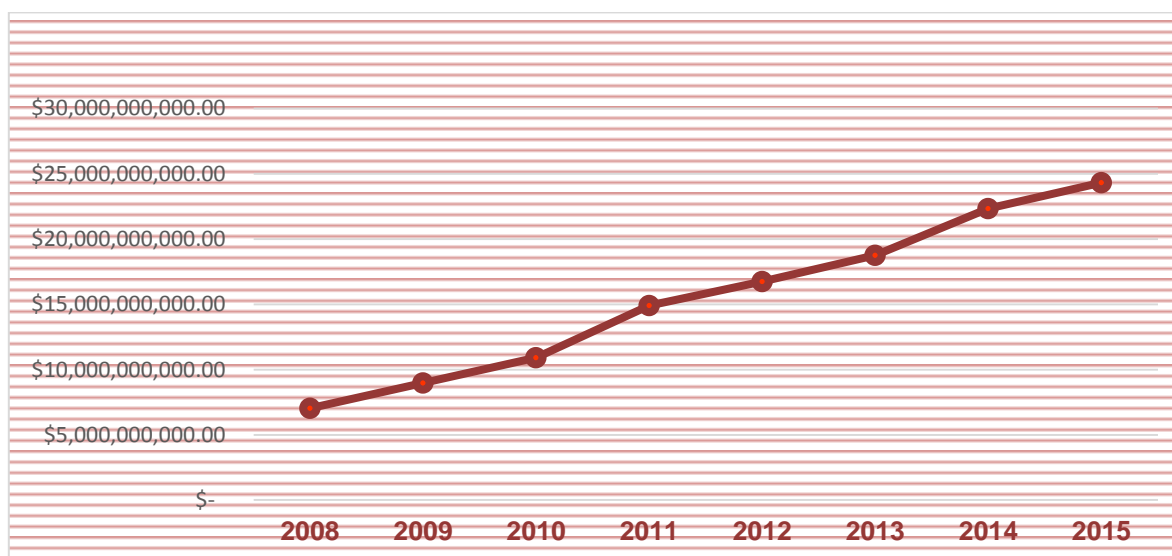
* Presupuesto Sensible al Género. Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015.

Cuadro 8. Aumento porcentual del presupuesto sensible al género

Ejercicio Fiscal	PSG*	Diferencia en el monto	Aumento porcentual
2008	\$ 7,024,800,000	-----	-----
2009	\$ 8,981,600,000	\$ 1,956,800,000	27.85
2010	\$10,920,700,000	\$ 1,939,100,000	21.58
2011	\$14,916,472,705	\$ 3,995,772,705	36.58
2012	\$16,752,902,923	\$ 1,836,430,218	12.31
2013	\$18,760,618,532	\$ 2,007, 715,609	11.98
2014	\$22,341,073,676	\$ 3,580,455,144	19.08
2015	\$24,308,185,225	\$ 1,967,111,549	8.09

* Presupuesto Sensible al Género. Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2015.

Gráfica 12. Aumento del presupuesto sensible al género



* Presupuesto Sensible al Género. Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2015.

De esta forma, el presupuesto sensible al género de 2009, en comparación con el de 2008, presentó un aumento del 27.85%. Asimismo, el de 2010, en relación con el de 2009, se elevó en un 21.58%. Hasta aquí, el incremento fue similar. En cambio, lo que llama la atención es que la diferencia entre los presupuestos de 2010 y 2011 es significativa al representar el 36.58%. Sin embargo, en el ejercicio fiscal de 2012 el aumento fue sólo del 12.31%, en el de 2013, del 11.98%; en 2014 de 19.08 y; para el correspondiente a 2015, únicamente del 8.09%, el más bajo desde su origen.

El presupuesto sensible al género en México ha sido orientado al desarrollo de algunos programas constitutivos de políticas de conciliación, tales como los contemplados para las Secretarías de Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Social; y el Instituto Mexicano de Seguridad Social. Nos referimos fundamentalmente al programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras; el fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral; y los servicios de guarderías. Sin embargo, existen otras políticas de conciliación que no han sido tomadas en cuenta de forma expresa, es decir, la prolongación de horarios escolares, las licencias de maternidad y paternidad, el

cuidado de adultos mayores; y los cursos de capacitación sobre equidad de género.

4.4.2 Gasto público por programas

En este apartado realizaremos un análisis específico sobre algunos de los programas gubernamentales previstos en los anexos correspondientes al PSG a partir de 2008, con respecto al empleo o autoempleo de las mujeres y a las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. Dichos programas están previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se encuentran clasificados por ramo o dependencia pública, como podremos constatarlo enseguida.

- *Ramo 6. Hacienda y Crédito Público*

Uno de los programas más importantes en materia de equidad de género es el *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género* (PFTPEG), el cual se ubica en el *Ramo 6. Hacienda y Crédito Público*. Inicialmente, de 2008 a 2009, se denominó Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género. El objetivo principal de esta acción gubernamental a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) está orientado a favorecer el desarrollo de proyectos dirigidos a contribuir a la disminución de las brechas de género para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida (Instituto Nacional de las Mujeres, 2013:1).

Esta visión se enriqueció a partir de la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura institucional en las acciones de gobierno en los ámbitos estatales y, en su caso, municipales en las 32 entidades federativas, a través del fortalecimiento de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) como instancias rectoras de la política de igualdad en sus respectivas entidades. Así las acciones realizadas, contribuyen a la mejor

instrumentación de la Política Nacional de Igualdad (Instituto Nacional de las Mujeres, 2013:1).

De los datos disponibles en el portal del Inmujeres, destaca que el presupuesto ejercido por el Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género en 2009 fue de 176.2 millones de pesos (MDP), integrados en su totalidad por recursos federales (Instituto Nacional de las Mujeres, 2010: 3).

Luego, el PFTPEG dio continuidad al Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género, y comenzó a operar en 2010 como un programa sujeto a Reglas de Operación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El presupuesto original en 2010 fue de 200.0 millones de pesos; y el ejercido de 172.16 millones de pesos (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2011a:13).

Con respecto a 2011, el presupuesto asignado originalmente para ese ejercicio fiscal fue de 204 millones. A pesar de ello, sólo ejerció un total de \$144,811,889. Uno de los principales motivos de este subejercicio consistió en que el Programa no entregó el total de presupuesto autorizado para las IMEF, toda vez que la comisión dictaminadora no autorizó diversas metas planteadas por éstas en sus proyectos, razón por la cual no ejerció el monto ampliado y el Inmujeres transfirió 29.2 millones de pesos al Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad (EPADEQ S.C., 2012:50).

En el siguiente cuadro mostraremos cuál fue el presupuesto original y el presupuesto ejercido del programa que analizamos, con el objetivo de conocer si los recursos aprobados inicialmente fueron aprovechados o si se presentó subejercicio.

Cuadro 9. Presupuesto original y presupuesto ejercido del PFTPEG, 2008-2015
(millones de pesos)

Año	Presupuesto original	Presupuesto ejercido
2008	(no disponible)	(no disponible)
2009	(no disponible)	176.2
2010	200.0	172.16
2011	204.0	144.81
2012	230.2	132.85
2013	342.8	(no disponible)
2014	401.8	(no disponible)
2015	417.8	-----

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015 y los Informes de Evaluación Específica de Desempeño del CONEVAL.

El presupuesto original de este programa correspondiente a los ejercicios 2008 y 2009 no se encuentra disponible en el Anexo de Presupuesto para Mujeres e Igualdad de Género, ni en los Informes del portal de Inmujeres. En los informes del CONEVAL, a que nos hemos referido, tampoco aparecen dichos datos. Lo mismo sucede para el caso del presupuesto ejercido en 2008. Esto refleja el problema de falta de transparencia, pues la información es inexistente o aparece incompleta. Con respecto a los demás ejercicios presupuestales, es posible constatar que en todos ellos ha habido subejercicio, principalmente en el 2012, en cuyo año quedaron aproximadamente 100 millones de pesos sin utilizarse en el programa cuyo análisis nos ocupa, a pesar de ser una de las acciones de gobierno que están directamente vinculadas con el cumplimiento de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y por lo tanto, con la política nacional de igualdad de género. Si bien es cierto que el subejercicio es una realidad histórica y constante en la administración de los recursos públicos en México, fue en el 2008 y 2009 cuando la Auditoría Superior de la Federación (ASF), con motivo de sus

Informes sobre las cuentas de la Hacienda Pública Federal 2006 y 2007, enfatizó esta problemática considerándola como una cuestión de opacidad y, en esa medida, un riesgo para el gasto público y la rendición de cuentas (Auditoría Superior de la Federación, 2009: 59-61). Así, las principales causas de subejercicio presupuestal son básicamente seis (Auditoría Superior de la Federación, 2009: 6):

1. Exceso de trámites,
2. Burocracia
3. Discrecionalidad,
4. Inadecuada normativa,
5. Insuficiencia de proyectos
6. Insuficiencia de desarrollo y de capacidad de ejecución de gasto.

Por otra parte, el porcentaje que el PFTPEG representa en relación con el PSG constituye un dato que también puede brindarnos una noción integral sobre la importancia que ha tenido dicho programa.

Cuadro 10. Proporción del PFTPEG con respecto al PSG

Ejercicio Fiscal	PSG	PFTPEG	Porcentaje que representa el PFTPEG
2008	\$ 7,024,800,000	(no disponible)	-----
2009	\$ 8,981,600,000	(no disponible)	-----
2010	\$10,920,700,000	\$200,000,000	1.83
2011	\$14,916,472,705	\$204,000,000	1.36
2012	\$16,752,902,923	\$230,200,000	1.37
2013	\$18,760,618,532	\$342,800,000	1.82
2014	\$22,341,073,676	\$401,820,712	1.79
2015	\$24,308,185,225	\$417,820,713	1.71

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015.

Según la información recabada, podemos evidenciar que aunque el monto destinado al PFTPEG ha ido en aumento de 2010 a 2015; lo cierto es que el

porcentaje que representa con respecto al PSG disminuyó notoriamente en 2011 y 2012, aumentando en el 2013, 2014 y 2015, aunque no de manera significativa. No obstante, lo que principalmente llama nuestra atención es el problema del subejercicio presupuestal y la falta de certeza sobre el buen desempeño del gasto. Con respecto a las entidades federativas a las que les han sido transferidos recursos de este programa durante 2014, podemos destacar las siguientes:

Cuadro 11. Recursos transferidos del PFTPEG a algunas entidades federativas

Entidad Federativa	Nombre de la Instancia Estatal de las Mujeres	Nombre del proyecto	Recursos transferidos (pesos)
Sonora	Instituto Sonorense de la Mujer	Incorporación de la Perspectiva de Género en la Administración Pública de Sonora a partir de acciones que contribuyan a la igualdad sustantiva	\$ 5,668,447
Chihuahua	Instituto Chihuahuense de la Mujer	Desarrollo de Estrategias para la Transversalidad de la Perspectiva de Género en Chihuahua	\$ 7,703,483
Nuevo León	Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León	Institucionalización de la perspectiva de género en la Administración Pública de Nuevo León	\$ 7,703,483
Aguascalientes	Instituto Aguascalentense de las Mujeres	Programa de fortalecimiento institucional para la igualdad y la inclusión de las mujeres en las políticas del estado de Aguascalientes	\$ 7,703,483
Querétaro	Instituto Queretano de las Mujeres	Fortalecimiento del Instituto Queretano de las Mujeres para Transversalizar la Perspectiva de Género en el Estado de Querétaro	\$ 6,596,653
Estado de México	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	Fortalecimiento en sus capacidades a las integrantes del Sistema Estatal y Municipal de Igualdad de Trato y Oportunidades entre mujeres y hombres, para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres.	\$ 8,017,736
Oaxaca	Gobierno del Estado de Oaxaca	Contribución al fortalecimiento de la política de igualdad en el estado de Oaxaca	\$7,171,791
Guerrero	Secretaría de la Mujer de Guerrero	Fortalecer la transversalidad de la perspectiva de género e intercultural, el principio de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres del estado de Guerrero.	\$ 8,029,860
Yucatán	Instituto para la Equidad de Género en Yucatán	Incorporación de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Estatal	\$8,030,745

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres (2014b), *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Género*, en www.inmujeres.gob.mx

Consideramos que el subejercicio y la no disponibilidad del monto correspondiente al gasto ejercido en algunos períodos de este programa, reflejan que la problemática de fondo de la ineficiencia en su instrumentación, radica en que existen dificultades en las diversas etapas de su gestión que va desde la elaboración de las Reglas de Operación hasta la integración y revisión de productos. Al respecto, podemos señalar algunas de esas dificultades con base en la evaluación realizada por la asociación denominada *Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad* (2013:11-13):

1. El procedimiento para la elaboración de las Reglas de Operación no se encuentra diseñado ni regulado formalmente.
2. Las acciones de capacitación que brinda el Inmujeres a las instancias ejecutoras no son suficientes para fortalecer las habilidades y conocimientos para una adecuada planeación y ejecución de sus proyectos.
3. No existe garantía de que todas las personas integrantes de la Comisión Dictaminadora cuenten con el perfil idóneo para hacer una revisión sustantiva de los proyectos.
4. Existen problemas para mantener una comunicación oportuna y eficiente entre Inmujeres y las instancias ejecutoras para transmitir el sentido y alcance de las observaciones derivadas de la dictaminación y asesorarlas.
5. Carencia de un manual de procedimientos del Programa y de un sistema de información sobre la operación del Programa.

No obstante el hecho de que sean destinados recursos públicos para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, además de que pueden resultar insuficientes, estos no son aprovechados correctamente a causa de la falta de coordinación entre las autoridades que los ejecutan o debido a que éstas no están lo suficientemente capacitadas para instrumentarlo. Son múltiples las limitaciones financieras, de recursos humanos, infraestructura y equipamiento para la eficaz realización de los proyectos que derivan del programa. Asimismo, la falta de un sistema de información sobre la operación del Programa

obstaculiza su seguimiento y evaluación, lo cual a su vez entorpece la toma de decisiones para optimizar su gestión.

- *Ramo 10. Economía*

En el ramo *10 Economía* aparece el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) cuyo monto aprobado en 2008 fue de 82.4 millones de pesos y, para 2015, aumentó a 205.16 millones de pesos. Sus objetivos generales consisten en fomentar las actividades productivas e impulsar el autoempleo de las mujeres en situación de pobreza, preponderantemente del medio rural, que no tienen acceso al financiamiento de la banca tradicional; así como promover el desarrollo de habilidades para el manejo de su patrimonio y de su negocio, por medio de un mecanismo de microfinanciamiento orientado a proporcionar microcréditos accesibles y oportunos. Opera mediante el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, con el mismo nombre, FOMMUR. (*Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario*, 2012: 1).

En términos generales, el microfinanciamiento puede denominarse también microcrédito, entendiéndose por éste como aquél que tiene la finalidad de apoyar a la población rural a salir de la pobreza, invirtiendo en sus propias empresas. Estas aportaciones económicas pueden superar algunos de los problemas que tienen el crédito rural dirigido a los pobres porque lo conceden sin garantías, y con tasas de interés próximas a las del mercado. Se otorga por medio de programas de base comunitaria gestionado por instituciones de financiamiento u organizaciones no gubernamentales. En comparación con los sistemas tradicionales de crédito rural, el microcrédito presenta tres diferencias: primero, está orientado a un sector más marginado que el atendido por instituciones de crédito; segundo, se incluyen otros servicios además de los crediticios y; tercero, se basa en el concepto de préstamo colectivo o solidario (Zapata, 2003: 39).

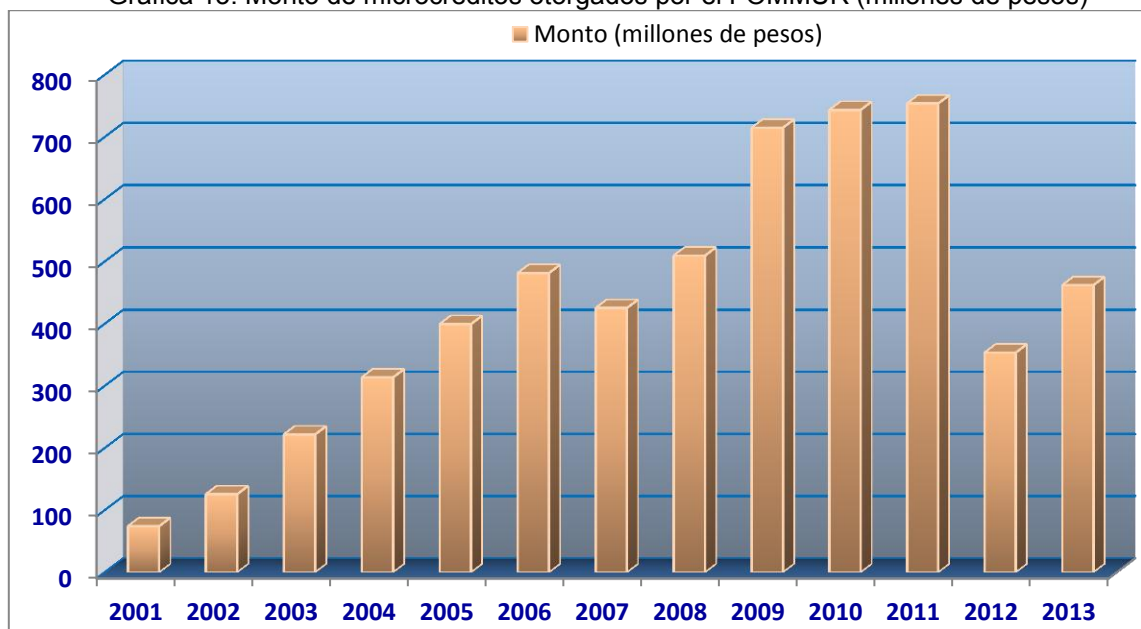
Por su parte, el FOMMUR, a través de su Fideicomiso, otorga apoyos a Instituciones de Microfinanciamiento e Intermediarios para:

- Proporcionar, por su conducto, microcréditos en condiciones accesibles y capacitación al microempresario a mujeres, predominantemente del medio rural, en situación de pobreza.

- Adquirir software, hardware, mobiliario y equipo necesario para el mejoramiento de su operación
- Fortalecerlos a través de capacitación y asistencia técnica (Zapata, 2003: 39).

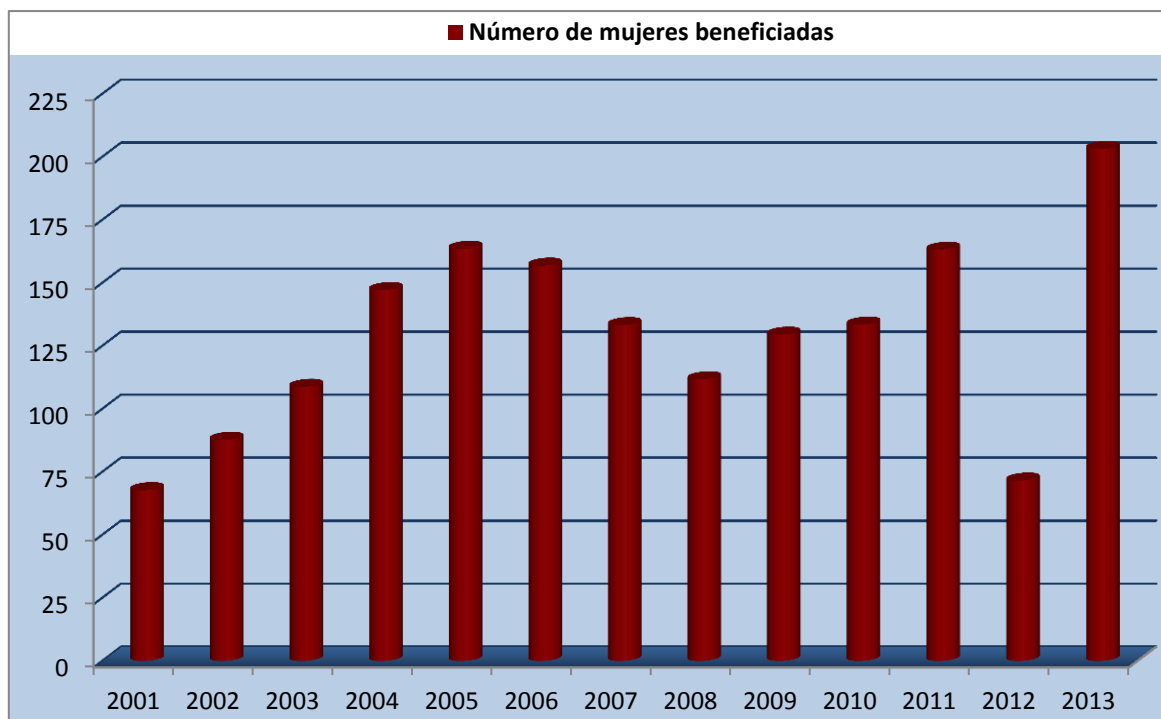
Además, brinda a organizaciones apoyos no recuperables destinados a la difusión, promoción y operación de esquemas de microseguros, de capacitación al microempresario y de fomento para la transferencia de tecnologías para la población en condiciones de pobreza. El FOMMUR ha otorgado desde el año 2001 a septiembre de 2012, un importe total por concepto de financiamiento de \$5,117.8 millones de pesos, lo que ha permitido beneficiar a 1'474,858 mujeres, a través de 1'958,537 microcréditos (Zapata, 2003: 39). Si bien es cierto que este apoyo a las mujeres del campo comenzó a proporcionarse desde la década de los noventa del siglo XX, no fue sino hasta 2008 cuando se vio reflejado el monto aprobado para tal ejercicio en el anexo correspondiente al presupuesto sensible al género. Como se desprende de los datos recabados, el FOMMUR ha funcionado a lo largo de los ejercicios fiscales en los que se contempla el PSG (2008-2015). Sin embargo, de acuerdo con la gráfica 14, el número de mujeres beneficiadas por este fondo disminuyó claramente en el año 2012.

Gráfica 13. Monto de microcréditos otorgados por el FOMMUR (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (2012), México, en www.pronafim.gob.mx, fecha de consulta: 20 de octubre de 2013 y Cuarto Informe Trimestral para el ejercicio fiscal 2013 sobre el presupuesto ejercido de la Secretaría de Economía (2014) en www.economia.gob.mx, fecha de consulta: 21 de octubre de 2014.

Gráfica 14. Número de mujeres beneficiadas por FOMMUR (miles de mujeres)



Fuente: Elaboración propia con base en el *Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario* (2012), México, en www.pronafim.gob.mx, fecha de consulta: 20 de octubre de 2013 y Cuarto Informe Trimestral para el ejercicio fiscal 2013 sobre el presupuesto ejercido de la Secretaría de Economía (2014) en www.economia.gob.mx, fecha de consulta: 21 de octubre de 2014.

Es necesario revisar, entonces, la cantidad de recursos destinados dentro del PSG a dicho fondo con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis al respecto.

En el siguiente cuadro podremos evidenciar los montos aprobados para el FOMMUR en cada uno de los ejercicios fiscales con base en el Presupuesto de Egreso de la Federación. Además, se muestra el porcentaje que representa este programa social en relación con la totalidad de los recursos destinados a la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, también denominado Presupuesto Sensible al Género (PSG).

Cuadro 12. Proporción del FOMMUR con respecto al PSG

Ejercicio Fiscal	PSG	FOMMUR	Porcentaje que representa el FOMMUR
2008	\$ 7,024,800,000	\$ 82,400,000	1.17
2009	\$ 8,981,600,000	\$ 142,000,000	1.58
2010	\$10,920,700,000	\$198,400,000	1.81
2011	\$14,916,472,705	\$258,700,000	1.73
2012	\$16,752,902,923	\$258,298,481	1.54
2013	\$18,760,618,532	\$197,532,182	1.05
2014	\$22,341,073,676	\$204,948,573	0.91
2015	\$24,308,185,225	\$205,160,020	0.84

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015.

De acuerdo con el cuadro 12, el monto destinado al FOMMUR aumentó progresivamente de 2008 a 2011, manteniéndose estable hasta 2012. Sin embargo, según el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a los ejercicios fiscales de 2013, 2014 y 2015, disminuyó notoriamente. Esto implica un recorte presupuestal a este apoyo, lo cual se traduce en una afectación a la ya complicada tarea de fortalecer la equidad de género mediante el empoderamiento de las mujeres, en este caso, de las mujeres del campo.

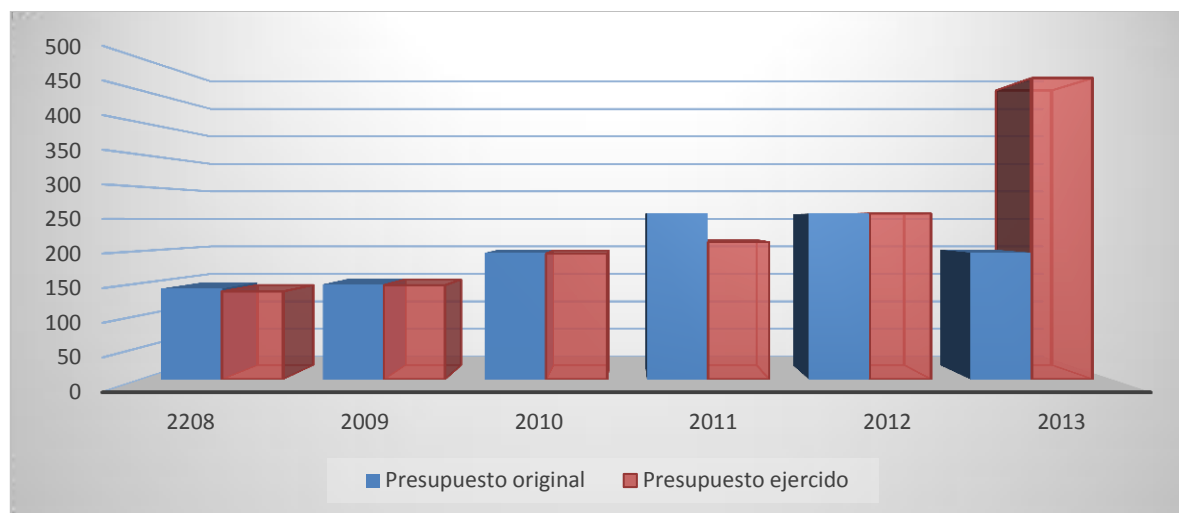
Por otro lado, también resulta de interés para nuestro trabajo de investigación, el conocimiento sobre cuál fue el presupuesto ejercido en el FOMMUR durante cada año. De acuerdo con el informe más reciente del CONEVAL (2011b:11) (2013a:3) y de la Secretaría de Economía (2014:46), los montos respectivos nos permiten comprobar que en la mayoría de los períodos, cuyos datos se encuentran disponibles en los portales oficiales de dichas dependencias, ha habido subejercicio. Esto, como veremos más adelante, implica no solamente un problema de administración de recursos públicos, sino una cuestión de opacidad y un riesgo para el gasto público y la rendición de cuentas.

Cuadro 13. Presupuesto original y presupuesto ejercido del FOMMUR, 2008-2013
(millones de pesos)

Año	Presupuesto original	Presupuesto ejercido
2008	141.49	137.03
2009	148.31	146.72
2010	197.25	195.76
2011	258.7	213.58
2012	258.3	258.29
2013	197.5	469.23

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Evaluación Específica de Desempeño del CONEVAL (2011b y 2013a) y el Cuarto Informe Trimestral para el ejercicio fiscal 2013 sobre el presupuesto ejercido de la Secretaría de Economía (2014).

Gráfica 15. Presupuesto original y presupuesto ejercido del FOMMUR, 2008-2013
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Evaluación Específica de Desempeño del CONEVAL (2011b y 2013a).

Estos datos nos permiten constatar que el presupuesto original del FOMMUR ha ido en aumento. Sin embargo, el presupuesto ejercido ha sido menor que aquél en casi todos los años fiscales, con excepción del correspondiente a 2012, en que

el presupuesto original se ejerció al 100% y en el 2013 en que se presentó sobre ejercicio.

El FOMMUR, recientemente ha tenido una cobertura en 740 municipios distribuidos en 31 entidades federativas del país, siendo el Estado de México la entidad donde más microcréditos se otorgaron, con una participación de 19.1%, seguido de Veracruz con 16%, Oaxaca con 8.5%, y Nuevo León con 7.1% (Secretaría de Economía, 2014:38). A continuación se presenta el caso de diversas entidades federativas, señalando el número de microcréditos otorgados y su distribución porcentual.

Cuadro 14. Distribución de los microcréditos en diversas entidades federativas

Entidad federativa	Número de microcréditos	Distribución porcentual (%)
Sonora	1,872	1.20
Chihuahua	688	0.44
Nuevo León	11,016	7.09
Aguascalientes	1,404	0.90
Querétaro	2,186	1.41
Estado de México	29,700	19.11
Oaxaca	13,234	8.51
Guerrero	3,144	2.02
Yucatán	3,419	2.20

Fuente: Secretaría de Economía (2014), *Segundo Informe Trimestral para el Ejercicio Fiscal 2014*, en www.economia.gob.mx

De la selección de entidades federativas que representan el norte, centro y sur del país, se desprende que la distribución del número de microcréditos es muy diversa e inequitativa. Esta situación puede tener su origen en la mayor o menor demanda que la población manifiesta con respecto a los microcréditos. En este

sentido, existen factores culturales que pueden influir, así como el número y alcance de los organismos intermediarios, al igual que la difusión que se haga del FOMMUR en cada uno de los estados. Es importante el seguimiento que se realice de los microcréditos otorgados para saber si efectivamente fueron logradas sus metas o si fracasaron en el fortalecimiento de la equidad de género en el sector rural.

- *Ramo 15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (antes Reforma Agraria)*

En el *Ramo 15. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (antes Reforma Agraria)* encontramos el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG),²⁰ cuyo monto aprobado en 2008 fue de \$700,000,000 y para 2015 aumentó a \$1,180,648,032. Este apoyo está dirigido a las mujeres que viven en los núcleos agrarios, y que se organizan para desarrollar un proyecto productivo que les permita obtener ingresos y con ello contribuyan a combatir la pobreza en el medio rural. Los proyectos productivos pueden ser: ecoturismo, engorda de ganado, tiendas rurales, producción de alimentos o servicios varios. Como antecedentes del Programa, podemos mencionar que en el 2002 el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) creó el PROMUSAG con el fin de que las mujeres rurales se incorporaran a las actividades productivas. El desarrollo del Programa permitió que para el 2008 se beneficiaran a 157,426 mujeres a través de 18,979 grupos atendidos, en contraste con el inicio de su operación en el 2002, cuando se atendieron 3,814 mujeres a través de 642 proyectos (Secretaría de la Reforma Agraria, 2009: 16). No obstante que este Programa data de 2002, su ubicación específica en el presupuesto sensible al género se presenta a partir de 2008. En este sentido, a continuación nos referiremos a los resultados que se han dado a conocer por la SRA, con base en sus informes de evaluación.

En 2008 el Programa atendió a nivel nacional a 537 localidades consideradas Centros Estratégicos Comunitarios, dentro de los cuales se ubica el 16% de las

²⁰ A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, se le denomina Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE). Asimismo, a raíz de un convenio gubernamental celebrado el 27 de enero de 2014, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) transfirió dicho programa a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2014:1).

beneficiarias. Los estados con mayor presencia fueron Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Yucatán y Guerrero. El número de proyectos ubicados en estas localidades fueron 1,061. Esto representa el 18.6%. En relación con el monto asignado a los proyectos productivos a nivel nacional, el 15.5% corresponde a los grupos ubicados en las entidades señaladas. El número de beneficiarias a nivel nacional fue de 47,321 mujeres, de las cuales el 16% pertenecen a las citadas localidades. Asimismo, fueron generados 1,279 empleos (Secretaría de la Reforma Agraria, 2009:32).

Desde nuestro punto de vista, el número de empleos generados en 2008, según los resultados del PROMUSAG, fue insuficiente en proporción con la población ocupada de mujeres en el sector primario que correspondió a 665, 800 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2008). Esta disparidad constituye una manifestación de la complicada situación que la población rural ha vivido en los últimos años. Precisamente en 2008, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de los 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, 7.2 millones se ubicaban en las ciudades y 12.2 millones en las zonas rurales (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2009). Es decir, seis de cada diez habitantes en situación de pobreza alimentaria residen en el medio rural. Evidentemente, el nivel de pobreza entre los habitantes del campo es mucho mayor que en las ciudades.

En 2009, el PROMUSAG tuvo un monto promedio de apoyo por proyecto de 130 mil pesos, con un presupuesto de \$957 millones. Lo anterior permitió brindar apoyo a un total de 7,277 proyectos y más de 34 mil beneficiarias. El conjunto de proyectos apoyados en ese año generó un total de 8,536 empleos (Secretaría de la Reforma Agraria, 2011:17-22). En 2010, el PROMUSAG brindó atención a 24 mil 343 mujeres mayores de 18 años que habitan en núcleos agrarios atendidos por el programa; que conformaron 4 mil 446 grupos para poner en marcha igual número de proyectos productivos en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con un presupuesto total de 792.8 millones de pesos (Secretaría de la Reforma Agraria, 2012:10).

Estos datos contrastan con las 686,145 mujeres que formaron parte de la población ocupada en el sector primario durante 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010b), pues la cantidad de mujeres atendidas por este programa fue mucho menor a las que resolvieron sus necesidades de subsistencia sin dicho apoyo en el medio rural. Esto no permite inferir que, nuevamente, como en años anteriores, la cobertura del PROMUSAG fue insuficiente, pues inclusive en 2010 disminuyó el número de beneficiarias y proyectos en comparación con 2009, siendo que los requerimientos de desarrollo en el campo cada vez son más demandantes.

En 2011, este programa benefició a 26,627 mujeres que habitan en núcleos agrarios, apoyando un total de 4,746 proyectos. El presupuesto aprobado fue de 877.5 millones de pesos (Secretaría de la Reforma Agraria, 2012:10). En 2012 el número de beneficiarias aumentó a 29,787 mujeres, siendo el presupuesto aprobado de 900 millones de pesos mujeres. El número de beneficiarias fue muy bajo para lograr impactar a la población objetivo (1,971,912) y potencial (2,189,000).

El Programa tiene cobertura nacional y apoyó la implementación de proyectos productivos en las 32 entidades federativas. Poco más de la mitad de las beneficiarias vivía en núcleos agrarios de ocho entidades federativas: Chiapas (11.1); México (7.9%); Guerrero (6.3%); Oaxaca (6.2%); Veracruz (6.1%); Guanajuato (5.5%); Hidalgo (5.3%) y Sinaloa (5%). La concentración de los proyectos en estas entidades destaca el ámbito rural del Programa (CONEVAL, 2013b:7).

Cabe comentar que, según el Censo de Población y Vivienda de 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010a), la población rural equivale a 22.2% de la población total del país (estimada en 112 millones 336 mil 538 habitantes). Además, el 50.4% de la población rural del país son mujeres, mientras que los hombres representan 49.6%. Esto significa que los beneficios del PROMUSAG son mínimos en comparación con la población rural femenina que asciende a 12 millones 569 mil 110.

Las mujeres del medio rural se encuentran en una situación aún más precaria que la de los varones, puesto que además del abandono, el atraso y la pobreza que caracterizan a este sector de la población, existen desventajas específicas del género femenino, principalmente el hecho de que no son propietarias de las tierras, sus jornadas de trabajo son intensas y fragmentadas, no cuentan con servicios de salud adecuados durante el embarazo y en el parto. Asimismo, el trabajo que realizan en el campo es adicional al que se les asigna en el hogar, es decir, las tareas domésticas y el cuidado de los niños y adultos mayores.

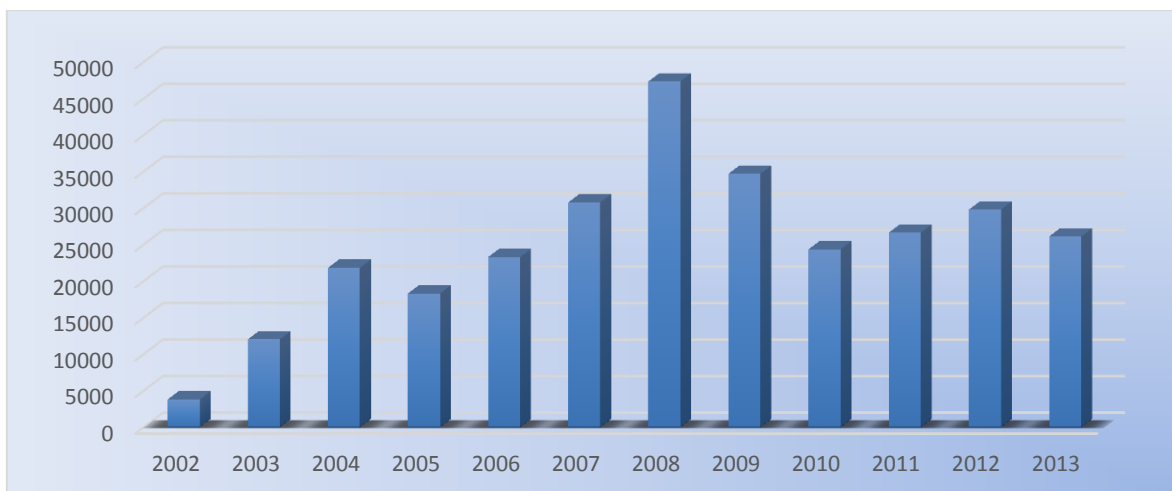
Cuadro 15. Número de beneficiadas y de proyectos del PROMUSAG, 2002-2013

Año	Mujeres beneficiadas	Número de proyectos
2002	3,808	642
2003	12,030	1,459
2004	21,815	2,622
2005	18,310	2,132
2006	23,282	2,676
2007	30,763	3,732
2008	47,321	5,716
2009	34,687	7,277
2010	24,343	4,439
2011	26,627	4,489
2012	29,787	4,614
2013	26, 107	5,276

Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Evaluación de la SRA (2009, 2011 y 2012) y del CONEVAL (2013b) e Informe Físico Financiero de SEDATU (2014).

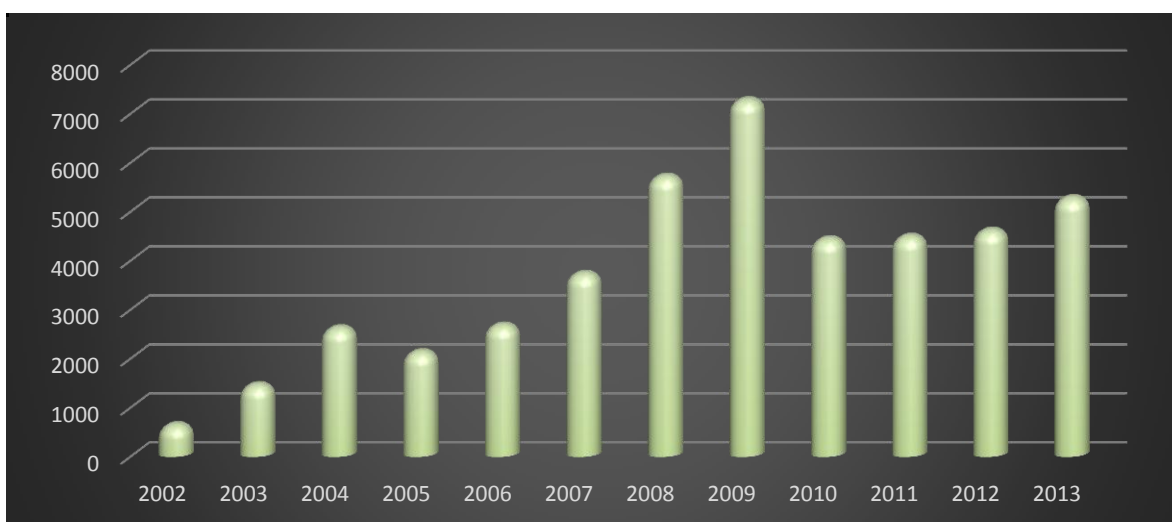
En el siguiente gráfico puede observarse con mayor claridad la evolución de la cantidad de mujeres beneficiadas por este programa, durante el período de referencia.

Gráfica 16. Mujeres beneficiadas por el PROMUSAG, 2002-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Evaluación de la SRA (2009, 2011 y 2012) y del CONEVAL (2013b).

Gráfica 17. Número de proyectos del PROMUSAG, 2002-2013



Fuente: Elaboración propia con base en Informes de Evaluación de la SRA (2009, 2011 y 2012) y del CONEVAL (2013b).

Conforme a lo anterior, el número de beneficiadas aumentó progresivamente de 2002 hasta 2008, en cuyo ejercicio se aprecia un incremento significativo en comparación con el de 2007. Sin embargo, para el ejercicio correspondiente a 2009 se presenta una disminución de la cantidad de mujeres que recibieron este

apoyo, la cual es aún menor para el año 2010. Finalmente, en los últimos tres años que se contemplan en el cuadro, nuevamente se observa un aumento mínimo. Con respecto al número de proyectos, se aprecia un comportamiento ascendente de 2002 a 2009, en cuyo año encontramos un notorio aumento. No obstante, de 2010 a 2013 la cifra se mantuvo más o menos estable y menor a 2008 y 2009. Esta manifestación irregular puede interpretarse como un problema de instrumentación del programa en comento, lo cual posiblemente obedece a diversas causas, tales como la falta de difusión de su contenido y alcance, o bien, la inadecuada administración de los recursos por parte de la autoridad agraria.

Cuadro 16. Proporción del PROMUSAG con respecto al PSG

Ejercicio Fiscal	PSG	PROMUSAG	Porcentaje que representa el PROMUSAG
2008	\$ 7,024,800,000	\$ 700,000,000	9.96
2009	\$ 8,981,600,000	\$ 957,000,000	10.65
2010	\$10,920,700,000	\$ 957,000,000	7.25
2011	\$14,916,472,705	\$ 957,000,000	5.88
2012	\$16,752,902,923	\$ 900,000,000	5.37
2013	\$18,760,618,532	\$1,100,025,000	5.86
2014	\$22,341,073,676	\$ 1,141,825,950	5.11
2015	\$24,308,185,225	\$ 1,180,648,032	4.85

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015.

El monto destinado a PROMUSAG ha aumentado paulatinamente a partir de 2008, con excepción del ejercicio fiscal de 2010 con respecto al año anterior. Lo que sí presenta un decremento evidente y constante es la proporción del gasto destinado al citado programa en relación con el PSG desde el período de 2010 a 2012, con un mínimo incremento en el ejercicio fiscal de 2013 y una disminución considerable en 2014 y 2015. Cabe recordar que, conforme al Presupuesto de Egresos de para los ejercicios fiscales de 2014 y 2015, la nueva denominación es: Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora

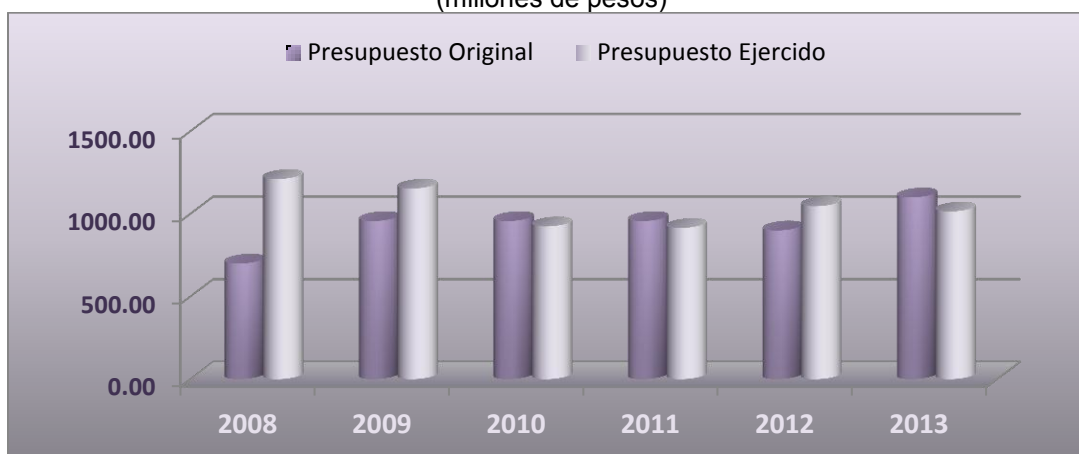
(PROMETE). Ahora veamos cuál ha sido el gasto ejercido de este programa, según datos del CONEVAL (2013b: 9).

Cuadro 17. Presupuesto original y presupuesto ejercido del PROMUSAG, 2008-2013
(millones de pesos)

Año	Presupuesto original	Presupuesto ejercido
2008	700.00	1,211.3
2009	957.00	1,153.68
2010	957.00	924.8
2011	957.00	915.41
2012	900.00	1,046.53
2013	1,100.02	1,014.93

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Evaluación Específica de Desempeño del CONEVAL (2013b)

Gráfica 18. Presupuesto original y presupuesto ejercido del PROMUSAG, 2008-2013
(millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Evaluación Específica de Desempeño del CONEVAL (2013b).

En relación con los beneficios más recientes del PROMUSAG en las entidades federativas, existe escasa información en los portales oficiales y en las evaluaciones de CONEVAL. Esto se debe, probablemente, a que a partir del 27 de enero de 2014 la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

transfirió, mediante un convenio suscrito por ambas dependencias, los programas de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE, antes PROMUSAG) y el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2014:1). A partir de entonces, casi todos los datos sobre el monto y ejercicio del gasto disponibles del PROMUSAG desaparecieron del portal de la SEDATU, pero en el de la SAGARPA tampoco se localiza dicha información.

No obstante esta opacidad en la información, los datos más inmediatos al respecto son de 2013, mismos que indicamos enseguida, seleccionando algunas entidades federativas representativas del norte, centro y sur de la República Mexicana:

Cuadro 18. Apoyos otorgados por entidad federativa (2013)

Entidad federativa	Proyectos	Beneficiarias	Montos (Pesos)
Aguascalientes	31	120	3,958,712
Chihuahua	28	162	5,310,928
Guerrero	469	2,721	89,377,682
México	299	1,674	55,065,400
Nuevo León	20	106	3,493,655
Oaxaca	264	1,504	49,343,799
Querétaro	69	374	12,249,963
Sonora	246	1,430	47,098,360
Yucatán	120	710	23,393,852

Fuente: SEDATU (2014), *Informe Físico Financiero del PROMUSAG 2013*, en www.sedatu.gob.mx, fecha de consulta: 21 de octubre de 2014.

Tanto el FOMMUR como el PROMUSAG constituyen programas de microcrédito rural para combatir la pobreza en México que surgieron a raíz de acciones internacionales. Así, el interés a nivel global acerca de estos apoyos

crediticios tuvo su origen en la Primera Cumbre Mundial de Microcrédito realizada en 1997, en Washington D.C., derivada de un proyecto de la organización denominada *RESULTS Educational Fund*, la cual está conformada por agentes de microcrédito, instituciones educativas, organismos donantes, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones relacionadas con los microcréditos para promover las mejores prácticas sobre el terreno. Desde entonces se han celebrado varias Cumbres Mundiales y también numerosas Cumbres Regionales (*La Campaña de la Cumbre de Microcrédito*, 2013).

Algunos de los aspectos que, desde nuestra óptica, deben ser mejorados en este tipo de programas son: la articulación con otros programas federales y una mayor cobertura hacia las mujeres indígenas; la supervisión y seguimiento constante y transparente de la utilización de los recursos públicos destinados a dichos programas; la capacitación tanto de los beneficiarios como de los asesores del proyecto para que su ejecución alcance los objetivos esperados; y el incremento de la atención en las zonas de alta marginación.

- *Ramo 16. Medio Ambiente y Recursos Naturales*

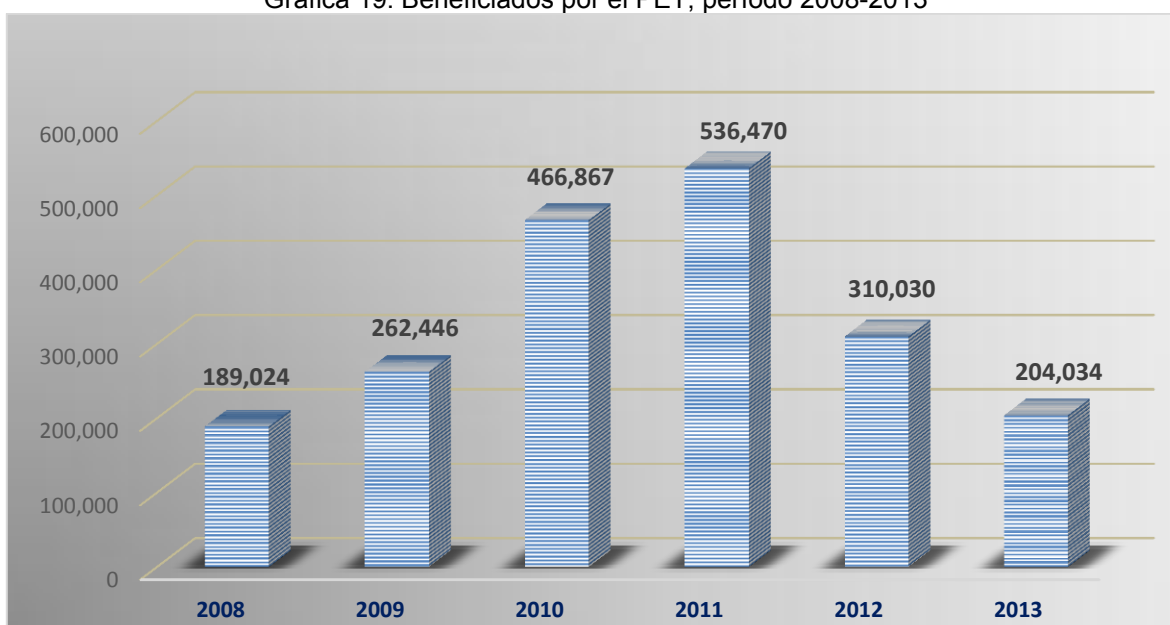
Dentro del *Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales*, encontramos el Programa de Empleo Temporal (PET) cuyo monto aprobado en 2008 fue de \$37,000,000; y para 2015 corresponde a \$219,332,099. El objetivo primario de este programa es contribuir al bienestar económico de la población afectada por emergencias u otras situaciones adversas que generan la disminución de sus ingresos, mediante apoyos otorgados por su participación en proyectos de beneficio social o comunitario. La población que puede beneficiarse con este programa está compuesta por mujeres y hombres de 16 años de edad en adelante que se encuentren en las condiciones aludidas. Sus antecedentes datan de 1999, año en que le fue asignado un monto específico en el Presupuesto de Egresos de la Federación (SEMARNAT, 2006: 14). No obstante, nos enfocaremos al análisis de su desarrollo a partir de 2008, año en que, como hemos venido reiterando, se da inicio al PSG de forma concreta. De acuerdo con lo anterior, la evolución de la cobertura del PET se muestra enseguida:

Cuadro 19. Beneficiados por el PET, período 2008-2013

Año	Número de beneficiados
2008	189,024
2009	262,446
2010	466,867
2011	536,470
2012	310,030
2013	204,034

Fuente: Elaboración propia con base en el CONEVAL (2013c), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño, PET*.

Gráfica 19. Beneficiados por el PET, período 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con base en el CONEVAL (2013c), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño, PET*.

La información financiera sobre el PET, disponible en el portal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), está concentrada en los datos sobre el presupuesto original y el presupuesto ejercido desglosado en trimestres, durante el período comprendido de 2008 a 2013, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro 20. Presupuesto original y presupuesto ejercido del PET 2008-2013 (miles de pesos)

Ejercicio Fiscal	Trimestre	Presupuesto Original	Presupuesto Ejercido
2008	Primero	113,000	0.0
	Segundo	113,000	26,900
	Tercero	113,000	71,800
	Cuarto	115,600	110,200
2009	Primero	113,000	26,400
	Segundo	38,000	172,289
	Tercero	104,000	299,727.8
	Cuarto	113,000	365,000
2010	Primero	380,000	161,413.4
	Segundo	380,000	161,413.4
	Tercero	310,000	297,417.1
	Cuarto	380,000	392,000
2011	Primero	498,480.9	11,212.7
	Segundo	498,480.9	182,530.3
	Tercero	498,480.9	376,962.5
	Cuarto	570,821.5	566,306.8
2012	Primero	550,000	97,254.8
	Segundo	550,000	330,930.8
	Tercero	550,000	540,811.3
	Cuarto	550,000	607,594.9
2013	Primero	87,732.2	0
	Segundo	350,949.0	125,044.5
	Tercero	526,423.5	308,040.71
	Cuarto	795,306.0	759,998.0

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Trimestrales de Avance Financiero del PET en www.semarnat.gob.mx, fecha de consulta: 23 de octubre de 2014.

Es importante hacer notar que, no obstante la instrumentación de este programa, la evolución de la desocupación nacional, materia básica del programa, persistió aun después de varios meses de detonada la crisis de 2009. Así, el porcentaje de desocupación de la población económicamente activa en ese año fue del 5.4% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009). Esto significa que su cobertura fue insuficiente, a pesar de que, con base en el *Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo* (2009) firmado por el Ejecutivo Federal, gobernadores, legisladores y representantes del sector privado y social, se dijo que el PET sería ampliado en un 40% con lo cual se incrementaría el número de beneficiarios a 250 mil personas.

En los años subsecuentes, la situación laboral no mejoró, pues en 2011 la población nacional económicamente activa sumó alrededor de 47.1 millones de personas; de éstas, cerca de 2.6 millones estaban en búsqueda de empleo. La ausencia de una fuente estable de ingresos impide a los integrantes de varias familias fomentar su desarrollo humano. La obtención y la estabilidad del empleo ha sido uno de los problemas más graves que enfrentan los sectores de la población ubicadas en un nivel socioeconómico bajo (con 252,427 desocupados en ese año), pero esta dificultad es aún más complicada en el estrato medio bajo, que alcanzó una dimensión de 1, 516,618 desocupados (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011). Esto contrasta con el número de empleos generados por el PET, que equivale a alrededor de 400 mil, lo cual es notoriamente mínimo ante la complejidad del problema (Centro de Información del Programa Empleo Temporal, 2011). Asimismo, en 2012 y 2013 existió subejercicio en la mayoría de los trimestres. Por lo tanto, el PET no ha cumplido con las expectativas inicialmente planteadas.

De manera complementaria a esta información, es necesario comparar el presupuesto aprobado para el PET en el período de 2008 a 2015 y precisar el porcentaje que representa con respecto al PSG. Así, podremos constatar mejor cuál ha sido su evolución.

Cuadro 21. Proporción del PET con respecto al PSG

Ejercicio Fiscal	PSG	PET	Porcentaje que representa el PET
2008	\$ 7,024,800,000	\$ 37,000,000	0.52
2009	\$ 8,981,600,000	\$ 37,000,000	0.41
2010	\$10,920,700,000	\$ 86,300,000	0.79
2011	\$14,916,472,705	\$ 163,400,000	1.09
2012	\$16,752,902,923	\$ 187,229,167	1.11
2013	\$18,760,618,532	\$ 199,730,920	1.06
2014	\$22,341,073,676	\$ 212,120,019	0.94
2015	\$24,308,185,225	\$ 219,332,099	0.90

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015.

En el período de 2008 a 2015, el gasto aprobado para la instrumentación del PET se ha incrementado gradualmente. Asimismo, en proporción con el PSG, igualmente ha representado un aumento en el lapso señalado, es decir, prácticamente se duplicó. Sin embargo, se aprecia una disminución constante en dicha proporción a partir de 2013.

Por otro lado, la Evaluación de Consistencia y Resultados más reciente del PET efectuada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012) estudió los siguientes aspectos: diseño; planeación estratégica; cobertura y focalización; operación; percepción de la población atendida; y la medición de los resultados. En esta evaluación, de tipo documental, fue utilizada información de la SEMARNAT, de la STPS y de la SEDESOL. Se resaltó como una debilidad el que cada institución involucrada en el programa estableciera objetivos e indicadores específicos a nivel sectorial e institucional, sobre todo si se considera que no existe un único documento con vínculos idénticos para cumplir los objetivos de los programas sectoriales. En la evaluación se señaló que el PET carecía de dos indicadores básicos: el valor de la caída en el ingreso y el número de veces que el individuo (u otros miembros de la familia) habían tenido una ocupación temporal en el PET en los últimos años.

Asimismo, de acuerdo con este análisis, resultó que existen carencias importantes en relación con evaluaciones de impacto, es decir, acerca de los beneficios que había producido en PET. En este sentido, los estudios de impacto en otros países a los que se hicieron referencia, tenían características distintas a las de este Programa. Por ejemplo, de acuerdo con la evaluación, el "Plan Jefes y jefas de hogar" en Argentina y el "Empleos en Acción" en Colombia, son programas que atienden a una población predominantemente urbana (no rural). No obstante, la población potencial del PET en México es fundamentalmente urbana, aunque debería ser también rural.

En dicha evaluación se identifican de forma adecuada tres problemas que el PET requiere modificar para mejorar su eficacia. En primer lugar, se destaca la necesidad de mejorar los indicadores que buscan medir el nivel de cumplimiento de los objetivos, y se brindan sugerencias para ello. Además, se enfatiza la necesidad de definir qué se entiende por "desempleo temporal", lo cual constituye un aspecto que afecta directamente la focalización del Programa.

En nuestra opinión, los retos que seguirá enfrentando este programa se refieren a la adecuada coordinación entre las autoridades que participan en su instrumentación, es decir, la SEMARNAT, la STPS y la SEDESOL, con la finalidad de que sean unificados las reglas y lineamientos con que opera. Además, resulta necesario que se destinen mayores recursos para su realización y que el sector privado sea vinculado para que participe en la generación de más empleos temporales con la expectativa de que se transformen en empleos permanentes. De esta forma, los alcances del PET constituirían un punto de partida para el fortalecimiento de la política laboral y no se limitarían a ser un paliativo frente a la problemática de la desocupación en México.

En relación con la instrumentación del PET en las entidades federativas, los datos más recientes que se encuentran disponibles son de 2012. A continuación, presentamos el presupuesto destinado a diversos estados del norte, centro y sur del país, destacando el número de empleos temporales generados en cada uno de estos.

Cuadro 22. PET en entidades federativas (2012)

Entidad federativa	Presupuesto (pesos)	Número de empleos temporales
Sonora	6,100,000	544 264 hombres/ 280 mujeres
Chihuahua	16,825,571	1,962 1091 hombres/ 871 mujeres
Nuevo León	7,162,330.03	863 554 hombres/ 309 mujeres
Aguascalientes	19,312,990	1,802 761 hombres/1041 mujeres
Querétaro	12,221,734.44	1,247 536 hombres/711 mujeres
Estado de México	6, 224, 399.21	668 323 hombres/345 mujeres
Oaxaca	21,596,535	2,278 1,142 hombres/1,136 mujeres
Guerrero	7,879,492	952 476 hombres/476 mujeres
Yucatán	13,229,508	1,185 653 hombres/532 mujeres

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Información del Programa de Empleo Temporal (2012), en www.cipet.gob.mx

En la mayoría de las entidades federativas, cuyos datos aparecen en este cuadro, el número de empleos temporales es mayor en el caso de los varones. Esto puede interpretarse como la prevalencia del rol masculino en el trabajo remunerado y la probable permanencia de las mujeres en el hogar. Sin embargo, en algunos estados, particularmente en Aguascalientes y Querétaro son más las mujeres quienes ocuparon estos empleos temporales durante 2012. Sin embargo, también puede considerarse el factor de la inestabilidad en el empleo que, en muchos casos es más común en las mujeres, debido a situaciones de discriminación, o bien, por interrupción de sus actividades laborales a causa de embarazo o al dedicarse al cuidado de algún miembro de la familia.

- *Ramo 20. Desarrollo Social*

Con respecto a nuestro tema de tesis, el *Ramo 20. Desarrollo Social* es particularmente de interés debido a que uno de sus programas corresponde al

servicio de guarderías y estancias infantiles, el cual constituye la política de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral más común. Nos referimos al *Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)*, cuyo monto aprobado en el PSG correspondiente al ejercicio fiscal 2008 fue de \$1,500,000,000 y para el de 2015 se incrementó a \$3,807,525,542.

El objetivo central de este programa es contribuir a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ejercer sus derechos, mediante la reducción de la brecha en materia de acceso y permanencia laboral a madres que trabajan, buscan empleo o estudian y los padres solos con hijas(os) o niñas(os) bajo su cuidado, que cumplan con los criterios de elegibilidad. Concretamente, su finalidad es apoyar a los hogares con al menos un niño o niña de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad si se trata de niños o niñas con alguna discapacidad. Está dirigido a familias monoparentales, es decir, los casos de madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la Línea de Bienestar (LB) y no tienen acceso al servicio de cuidado infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios (Secretaría de Desarrollo Social, 2013: 1).

Los resultados del programa de referencia en 2008 fueron significativos, pues los niños atendidos a finales de ese año equivalieron a 100.9% de los infantes que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) atendieron en ese período.²¹ Además, su presencia geográfica abarcó 1 mil 107 municipios a nivel nacional. Con respecto a las madres beneficiarias, antes de incorporarse al programa, 45 de cada 100 no tenía trabajo y, luego de hacerlo, 38 de esas 45 pudieron incorporarse al mercado laboral; 27% de las beneficiarias están laborando por primera vez y el 92% manifestaron que el apoyo que brinda este

²¹ El número de niños atendidos en guarderías en servicio en 2008 por el IMSS fue: 214,034. El número de niños atendidos en estancias de bienestar y desarrollo infantil en ese mismo año por el ISSSTE fue: 37,313 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013:209). El total de niños atendidos por ambas instituciones fue: 251,347. El PEI atendió el 100.9% de esa población, es decir, a 253,609 niños.

programa tuvo un impacto positivo en su estabilidad laboral. Al finalizar ese año, existían 8 mil 164 estancias en operación. (Secretaría de Desarrollo Social, 2008: 8-16).

En 2009, los niños beneficiados con el programa correspondieron al 108.5% de los que el IMSS y el ISSSTE atendieron en ese mismo año²²; y la cobertura del programa fue de 1,193 municipios. De las mujeres favorecidas con este apoyo, el 38% no tenía trabajo antes de incorporarse al programa, pero después el 32% lo obtuvo. Además, el 87% de las beneficiarias manifestaron que hubo un impacto positivo en su vida laboral. El número de estancias infantiles que estuvieron funcionando fue de 8,923, (Secretaría de Desarrollo Social, 2009: 12-26).

En 2010 el programa cuyo estudio nos ocupa, fue responsable de la operación de 9,625 estancias infantiles, en cuyos espacios fueron atendidos 262,889 niños. Las madres trabajadoras favorecidas fueron 239,973 y 6,505 padres solos se beneficiaron con este servicio (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2011c:4).

Durante 2011 operaron 9,165 estancias infantiles para la atención de 276,885 niños. Las madres beneficiadas fueron 255,073 y 5,341 padres sin esposa o concubina. Antes de incorporarse al programa, el 25% de las beneficiarias no tenía trabajo, después de hacerlo, el 21% lo consiguió. De esta forma, el 97% expresó su satisfacción por la mejoría que este apoyo representó en su estabilidad laboral (Secretaría de Desarrollo Social, 2011: 11-23).

En 2012 estuvieron funcionando 9,526 estancias infantiles en donde fueron atendidos 293,003 niños. El número de mujeres que recibieron este apoyo aumentó a 275,662 y, en el caso de los varones, a 9,536 padres solos. La

²² El número de niños atendidos en guarderías en servicio en 2009 por el IMSS fue: 204,169. El número de niños atendidos en estancias de bienestar y desarrollo infantil en ese mismo año por el ISSSTE fue: 33,102 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013:209). El total de niños atendidos por ambas instituciones fue: 237,271. El PEI atendió el 108.5% de esa población, es decir, a 257,439 niños.

presencia geográfica del programa cubrió 1,281 municipios a nivel nacional. (Secretaría de Desarrollo Social, 2012: 8-29).

Veamos ahora cuál ha sido la proporción que representan los recursos destinados al PEI en relación con el monto del PSG.

Cuadro 23. Proporción del PEI con respecto al PSG

Ejercicio Fiscal	PSG	PEI	Porcentaje que representa el PEI
2008	\$ 7,024,800,000	\$ 1,500,000,000	21.35
2009	\$ 8,981,600,000	\$ 2,522,000,000	28.07
2010	\$10,920,700,000	\$ 2,643,100,000	24.20
2011	\$14,916,472,705	\$ 2,891,057,600	19.38
2012	\$16,752,902,923	\$ 2,891,057,600	17.25
2013	\$18,760,618,532	\$3,547,588,370	18.90
2014	\$22,341,073,676	\$3,682,326,439	16.48
2015	\$24,308,185,225	\$3,807,525,542	15.66

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008-2015.

Conforme al Cuadro 23, el porcentaje que representan los recursos presupuestados para el funcionamiento del PEI con respecto al PSG es inestable, con tendencia a decrecer, debido a que en 2009 hubo un aumento en relación con 2008, pero en 2010, 2011 y 2012 disminuyó, para finalmente observarse un incremento mínimo en 2013, 2014 y 2015. La proporción que en este último año representa el PEI es notoriamente menor en comparación con la de 2009, pues la diferencia es de más de 10 puntos porcentuales.

Con el propósito de tener más claridad sobre la utilización del gasto en este programa, es pertinente conocer cuál ha sido el presupuesto ejercido. Esto nos permitirá, además, evidenciar el subejercicio fiscal que ya hemos observado en los

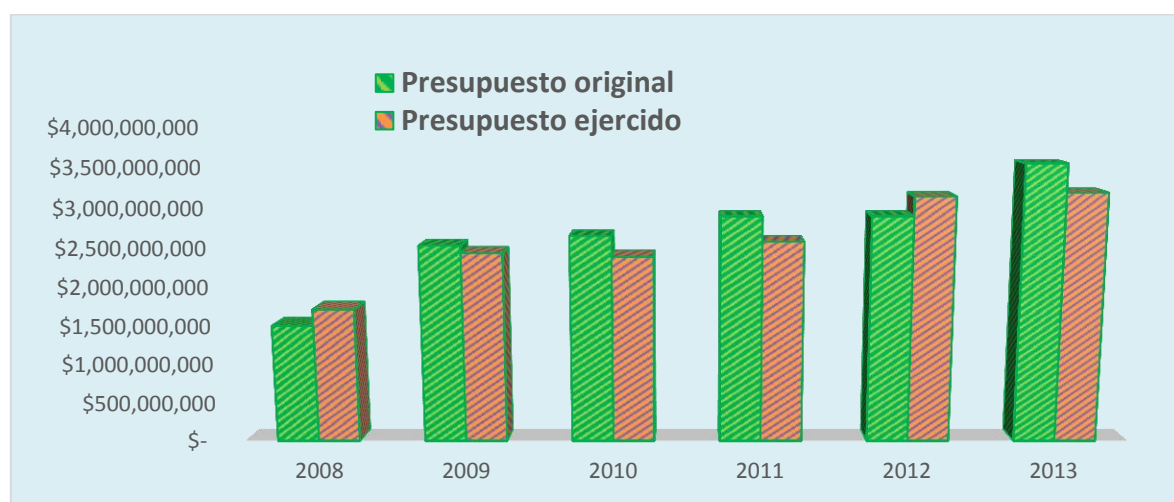
programas revisados anteriormente, para realizar un análisis crítico sobre la complejidad de las causas que lo originan y su relación con la rendición de cuentas y la corrupción estructural.

Cuadro 24. Presupuesto original y presupuesto ejercido del PEI, 2008-2013

Año	Presupuesto original	Presupuesto ejercido
2008	\$1,500,000,000	\$ 1,710,787,248
2009	\$ 2,522,000,000	\$ 2,427,678,166
2010	\$ 2,643,100,000	\$ 2,381,650,000
2011	\$ 2,891,057,600	\$ 2,573,360,375
2012	\$ 2,891,057,600	\$ 3,136,277,698
2013	\$ 3,547,588,370	\$ 3,183,206,987

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Trimestrales de la SEDESOL (2008, 2009, 2011, 2012 y 2013).

Gráfica 20. Presupuesto original y presupuesto ejercido del PEI, 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Trimestrales de la SEDESOL (2008, 2009, 2011, 2012 y 2013).

Estos datos nos permiten poner de manifiesto que en la mayoría de los años comprendidos en el período de estudio ha habido subejercicio del gasto. Lo anterior resulta claro en 2009, 2010, 2011 y 2013. Por el contrario, en 2008 y 2012 se puede apreciar un sobre-ejercicio del gasto original. En este último año, la causa de tal sobre-ejercicio se dio probablemente por el aumento de la demanda del servicio de guarderías, dado que cada vez son más mujeres las que se incorporan al mercado laboral.

La información más reciente (hasta agosto de 2014) sobre los alcances de este programa en las entidades federativas es mínima, pues se reduce a indicar el número de estancias infantiles que operan actualmente, sin señalar el presupuesto que representan en cada estado. A nivel nacional, actualmente se encuentran operando 9,222 estancias en donde se atienden a 270,159 niñas y niños. Enseguida presentamos la situación de algunas entidades del país.

Cuadro 25. Estancias infantiles en diversas entidades federativas en 2014

Entidad federativa	Estancias infantiles en operación
Sonora	225
Chihuahua	262
Nuevo León	186
Aguascalientes	206
Querétaro	173
Estado de México	1,092
Oaxaca	246
Guerrero	294
Yucatán	221

Fuente: SEDESOL (2014), *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, en www.sedesol.gob.mx.

En comparación con 2012, en que el número de estancias infantiles fue de 9,526; en 2014 dejaron de operar 304, lo cual afecta la posibilidad de las mujeres trabajadoras de contar con una prestación que les permita conciliar sus

responsabilidades familiares y laborales. Además, es importante destacar que no existe una distribución equitativa de estos centros de cuidado infantil, pues es notorio que en el Estado de México el número de estancias infantiles es muy superior al del resto de las entidades federativas.

Por otra parte, la normatividad bajo la cual estuvieron regidas las guarderías y estancias infantiles en México, hasta antes de la entrada en vigor de la *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil* (2011), fue el *Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles* (2007) publicado el 10 de mayo de 2007. Este sistema se encontraba integrado por los titulares de la Secretaría de Salud, la SEDESOL, la Secretaría de Educación Pública, la STPS y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyo objetivo principal era:

Impulsar una estrategia de atención a través de diversas instancias y dependencias del Gobierno Federal, para apoyar a las mujeres trabajadoras, con el fin de establecer las condiciones que les permitan desarrollarse plenamente en el ámbito laboral y familiar;

Cabe comentar que dentro de las atribuciones conferidas al referido sistema está la de promover que las acciones del gobierno contribuyan a armonizar la actividad laboral y familiar de las mujeres trabajadoras. Pensamos que esta es, a todas luces, la principal utilidad de las guarderías e instancias infantiles, además de proveer de un cuidado correcto a la niñez. Sin embargo, la figura de la subrogación, a través de la cual los particulares son autorizados para prestar este servicio, ha resultado en muchos casos insuficiente e incluso perjudicial para los menores de edad que se encuentran bajo su protección y lógicamente para las madres trabajadoras, quienes luego de alguna experiencia negativa al respecto, desconfían de dichas instancias e intentan resolver su necesidad a través del apoyo familiar o en circunstancias más complicadas, renuncian a su empleo formal, para optar por otras —soluciones— en el contexto de la informalidad o de la dependencia económica en relación con la pareja u otros miembros de la familia.

Además, el Sistema Nacional de Guarderías e Instancias Infantiles funcionó mediante las *Reglas Internas de Operación* (2007) publicadas el 27 de diciembre

de 2007, con base en las cuales se regularon las sesiones llevadas a cabo por los integrantes del sistema.

Posteriormente, como ya se dijo, el 14 de septiembre de 2011 fue emitida la *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, cuyo objeto consiste en —establecer la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, garantizando el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos—. Mediante este ordenamiento se establece un Consejo Nacional, como instancia normativa, de consulta y coordinación para establecer políticas públicas y estratégicas de atención en la materia. Este Consejo está integrado por los titulares de los siguientes entes públicos: Secretaría de Salud; Secretaría de Gobernación; SEDESOL; Secretaría de Educación Pública; STPS; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; IMSS; ISSSTE y; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. También participará un representante del sector obrero y otro del sector empresarial. Como invitados permanentes a las sesiones del Consejo, se incorporarán representantes del Inmujeres y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes tendrán derecho a voz.

De manera específica, el PEI es regulado actualmente por el *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015 (2014)*, publicado el 29 de diciembre de 2014, del cual destacamos lo siguiente:

3.5.1. Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos

Las personas que hayan cubierto los criterios de elegibilidad y requisitos, podrán recibir los servicios en cualquiera de las Estancias Infantiles afiliadas al Programa y

tengan espacios disponibles, cuyo costo será cubierto por el Gobierno Federal y la persona beneficiaria, de la siguiente manera:

a) Apoyo Federal: el Gobierno Federal, por conducto de la Sedesol cubrirá el costo de los servicios de cuidado y atención infantil de la siguiente forma:

- Hasta por \$900 pesos mensuales por cada niña(o) de entre 1 a 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), inscrita(o) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo, y
- Hasta por \$1,800 pesos mensuales por cada niña(o) de entre 1 a 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en los casos de niñas(os) con alguna discapacidad que cuenten con certificado médico vigente, inscritas(os) en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa que cuente con Autorización del Modelo.

El Gobierno Federal, por conducto de la Sedesol brindará apoyos a las personas beneficiarias en esta modalidad por un máximo de 3 niñas(os) por hogar en el mismo periodo de tiempo, salvo que se trate de nacimientos múltiples. Este apoyo se otorgará mensualmente, tomando en cuenta el registro de las asistencias de las(os) niñas(os) a la Estancia Infantil afiliada al Programa, en la que estén inscritas(os), utilizando la siguiente fórmula: se entregará mensualmente una cantidad equivalente a la mitad del monto de apoyo asignado, por las primeras 11 asistencias de cada niña(o), más una cuarta parte del monto de apoyo restante por cada asistencia adicional, hasta el monto total del apoyo otorgado a cada persona beneficiaria en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.

El Gobierno Federal, a través de la Sedesol, entregará este apoyo directamente a la persona Responsable de la Estancia Infantil afiliada al Programa, de acuerdo con el esquema de entrega del apoyo que se detalla en el numeral 4.2.2.2. de las presentes Reglas de Operación. Para el caso de las personas beneficiarias del Programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos que permanecieron activas al cierre del ejercicio fiscal 2013, se les asignarán los montos vigentes de apoyo, conforme a las Reglas de Operación, sin necesidad de un levantamiento del Cuestionario Único de Información Socioeconómica.

Cada persona beneficiaria podrá contar con este apoyo hasta por un periodo máximo de 3 años por cada niña(o), y hasta 5 años en casos de niñas(os), con

discapacidad, sin rebasar la edad de las(os) niñas(os), que se establece en las presentes Reglas de Operación, siempre que haya disponibilidad presupuestal en los ejercicios fiscales respectivos y se cumplan los criterios establecidos en las presentes Reglas de Operación.

b) Aportación de la persona beneficiaria: en esta modalidad deberá hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad que cubra la diferencia entre el apoyo que le otorga el Gobierno Federal y la cuota que fije la persona Responsable de la Estancia Infantil. Dicha cuota deberá cubrir la alimentación y los servicios de cuidado y atención infantil establecidos en las presentes Reglas de Operación. La aportación de la persona beneficiaria se entregará de manera directa a la persona que funja como Responsable de la Estancia Infantil.

3.5.2. Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil

Las personas físicas o morales que deseen establecer y operar una Estancia Infantil o que cuenten con espacios en los que se brinde o se pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para atender a la población objetivo del Programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, podrán solicitar a la Delegación correspondiente su afiliación al Programa. Asimismo, podrán recibir un apoyo inicial de hasta \$70,000 pesos, que deberán utilizar para lo siguiente:

- Adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operará como Estancia Infantil, de acuerdo con lo indicado en las presentes Reglas de Operación y su Anexo A.
- Elaboración o adquisición de materiales para la atención de las(os) niñas(os) y el funcionamiento de la Estancia Infantil.
- Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros vigente de acuerdo con lo establecido en el numeral 3.5.6. de las presentes Reglas de Operación.
- Gastos relacionados con la elaboración de un Programa Interno de Protección Civil o documento equivalente reconocido por la autoridad local, el cual deberá contar con el Visto Bueno y/o estar validado por la autoridad competente en materia de Protección Civil Estatal o Municipal, del inmueble que se proponga para operar como Estancia Infantil, conforme a la normatividad local correspondiente.

No podrán ser cubiertos con el apoyo inicial los gastos derivados de otros trámites administrativos ante autoridades locales.

El monto de apoyo se entregará a la persona Responsable de la Estancia Infantil, una vez que se haya efectuado la firma del Convenio de Concertación. El monto de apoyo se depositará en la cuenta bancaria de la persona Responsable de la Estancia Infantil o en su caso, se entregará cheque a su nombre por la cantidad aprobada firmando los documentos correspondientes.

La persona Responsable de la Estancia Infantil deberá comprobar la aplicación del apoyo inicial en un plazo máximo de 90 días naturales, posteriores a la firma del Convenio de Concertación, dentro del ejercicio fiscal que recibió el recurso.

De acuerdo con estas Reglas de Operación, queda de manifiesto que el Estado, a través de sus dependencias, transfiere a los particulares funciones que otrora cumplía de manera exclusiva. Es decir, el funcionamiento de estancias infantiles en manos de personas físicas o morales bajo la figura de la subrogación, implica un riesgo para los niños que permanecen en sus instalaciones, porque no obstante los requisitos en materia de adecuación, habilitación y equipamiento, así como la obligación de contar con una póliza de seguro de responsabilidad civil y daños a terceros, pueden existir irregularidades que no sean detectadas a tiempo por las autoridades, debido a problemas de operatividad, supervisión y seguimiento del programa. Asimismo, el perfil de los cuidadores no siempre es el idóneo, además de la falta de capacitación adecuada y constante.

En contraste con el marco jurídico que regula al PEI, recientemente se dieron a conocer diversas irregularidades en las estancias infantiles. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló que las estancias infantiles que opera la SEDESOL no cumplen con las disposiciones de protección civil federal, estatal y municipal, ni con las normas oficiales mexicanas relativas a las prácticas de higiene en la preparación de alimentos y programas nutricionales; además, el personal es insuficiente y no están debidamente capacitados. Por lo anterior, no se garantizan la integridad física, alimentaria y emocional de los niños. (Auditoría Superior de la Federación, 2012:29-34). Inclusive, el 20 de febrero de 2014 falleció

un niño de un año seis meses de edad en una estancia infantil ubicada en Saltillo Coahuila (Melgar, 2014: 1).

Podemos concluir que, no obstante las limitaciones del PEI, es un programa benéfico para las madres trabajadoras en México siempre y cuando se cumpla con la normatividad vigente. En otros países, como Argentina, Indonesia y Guatemala, también se ha demostrado de acuerdo con diversos estudios (Instituto Nacional de Salud Pública, 2007: 11), que la construcción de una importante red pública de estancias infantiles aumenta la asistencia de los niños y tiene un impacto positivo en el empleo de las madres trabajadoras. También incide positivamente en el bienestar de los niños. Por ejemplo, *Hogares Comunitarios de Guatemala* sugiere que, para ser un programa exitoso, se requiere garantizar calidad en la atención a los niños en las estancias infantiles. El programa debe ser accesible pero también confiable para generar efectos favorables en la estabilidad en el empleo de las madres trabajadoras.

Hemos revisado algunos programas del PSG de México, los cuales nos parecen representativos de las políticas de promoción del trabajo femenino y de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. Finalmente, la obra de Retchkiman (1977:324-325), no obstante que fue escrita en una época distinta a la de nuestro período de estudio, pensamos que es de utilidad para orientar el análisis de los pasos que debe seguir el presupuesto por programas:

- Estudio de las variadas actividades gubernamentales, realizando su evaluación en relación con su contribución a los objetivos totales del país.
- Confrontación entre recursos escasos y objetivos conocidos, con la meta de lograr éstos con el mínimo de los primeros.
- Inclusión de la variable tiempo al proyectar los programas gubernamentales.
- Delineación, dentro de los más precisos límites posibles, de la probable cooperación del sector privado en la obtención de dichas metas nacionales.²³

²³ Un ejemplo de este tipo de cooperación puede ser la participación de las empresas en la obtención de reconocimientos por parte del gobierno, al demostrar la aplicación de criterios de equidad de género en sus relaciones con los empleados y con respecto al clima laboral. En el tema 4.3.3 de este capítulo nos referimos al *Distintivo MEG* y a la *Certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres* otorgados por el Inmujeres y la STPS, respectivamente.

- Comparación exhaustiva entre los varios métodos y procesos para alcanzar los objetivos señalados.
- El proceso de comparación y coordinación determina, como paso final, que tanto los objetivos como las selecciones y el propio presupuesto por programa sean revisados a la luz de las experiencias y circunstancias cambiantes.

En este sentido, a pesar de que existe congruencia entre los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, con respecto a los programas que hemos revisado, pudieron detectarse diversas problemáticas que impiden su correcto funcionamiento y el logro de las metas previstas. Por ello, es de gran importancia que los servidores públicos a cargo de la instrumentación de dichos programas atiendan las recomendaciones realizadas por los órganos públicos y los centros de investigación para el fortalecimiento de la eficiencia del gasto en equidad de género, pues como lo analizaremos a continuación, no existe una adecuada rendición de cuentas al respecto.

4.4.3 Irregularidades en el ejercicio del presupuesto sensible al género. Un problema de rendición de cuentas

En este apartado pretendemos analizar la relación entre las irregularidades en el ejercicio del presupuesto sensible al género, la rendición de cuentas y la corrupción estructural, con la intención de comprender más a fondo la problemática que se presenta en la utilización de los recursos públicos orientados a los programas relativos a la equidad de género y a las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral. De los diversos programas ubicados en el Anexo correspondiente a la Igualdad entre Mujeres y Hombres contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en algunos fueron detectados subejercicios, falta de transparencia en el uso del gasto, irregularidades administrativas y normativas, así como ausencia de información sobre los resultados específicos en cada programa. Es así que, concretamente, de acuerdo con el *Diagnóstico del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la*

Perspectiva de Género (Inmujeres, 2014b: 9-13), al examinar el presupuesto total del ejercicio fiscal 2014 que fue asignado a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) respecto del presupuesto total de la respectiva entidad federativa, se observó que cinco no asignaron presupuesto a su IMEF (Baja California, Morelos, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas), veintidós entidades asignaron menos del 0.1%; y cinco más del 0.1%.

Cuadro 26. Porcentaje asignado a las IMEF con respecto al presupuesto total de la entidad federativa correspondiente al ejercicio 2014

Entidad federativa	No asignó presupuesto	Menos del 0.1%	Más del 0.1%
Aguascalientes		X	
Baja California	X		
Baja California Sur		X	
Campeche		X	
Chiapas			X
Chihuahua		X	
Coahuila		X	
Colima		X	
Distrito Federal		X	
Durango		X	
Estado de México		X	
Guanajuato		X	
Guerrero			X
Hidalgo		X	
Jalisco		X	
Michoacán		X	
Morelos	X		
Nayarit		X	
Nuevo León		X	
Oaxaca		X	
Puebla		X	
Querétaro		X	
Quintana Roo			X
San Luis Potosí		X	
Sinaloa	X		
Sonora	X		
Tabasco		X	
Tamaulipas	X		
Tlaxcala		X	
Veracruz		X	
Yucatán			X
Zacatecas			X

Fuente: Elaboración propia con base en el *Diagnóstico del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2014*.

En otros de los programas cuyo estudio nos ocupa, la ASF en el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012* (ASF, 2014:141-143 y 170) y en el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013* (ASF, 2015: 2-13) ha dado a conocer diversas inconsistencias, de las cuales destacamos las siguientes:

Con respecto al PROMUSAG, en 2012 no fue posible verificar si las 29,787 mujeres beneficiadas se autoemplearon con los 5,328 proyectos productivos apoyados económicamente por un monto de 975.2 mdp, ya que la dependencia no dispuso de la evidencia documental ni de los mecanismos establecidos para acreditar la generación de autoempleos. También se determinó la falta de regulación para garantizar la correcta aplicación de los apoyos, lo que propició que se destinaran a fines distintos de los autorizados, toda vez que 716 grupos de beneficiarias no comprobaron el uso y destino de 117.0 mdp y presentaron evidencia documental presuntamente apócrifa para comprobar 1.6 mdp; además se observó que existe participación de intermediarios externos, y que los técnicos habilitados no asisten suficientemente a los grupos de beneficiarias en el desarrollo de los proyectos ni en la comprobación de los apoyos económicos. Cabe comentar que en el citado informe de 2013 no se encuentran resultados sobre la gestión de este programa en dicho período.

En cuanto al FOMMUR, en 2012 se detectó una ausencia de información sobre la identificación y cuantificación de las poblaciones, potencial y objetivo por región, municipio y entidad federativa, lo cual no permitió una adecuada focalización de los apoyos económicos y los microcréditos otorgados. Asimismo, la Secretaría de Economía tampoco dispuso de información para conocer cuántos micronegocios se crearon con los 147,543 microcréditos otorgados a las mujeres rurales. De estos microcréditos, la dependencia no definió los indicadores ni parámetros para evaluar el cumplimiento del objetivo de consolidar empresas con los apoyos económicos y con los microcréditos otorgados. Por otro lado, esta misma secretaría no implementó mecanismos adecuados de supervisión y seguimiento para revisar la aplicación de los recursos económicos otorgados a las

beneficiarias, por lo que no fue posible verificar la calidad con que se operan los programas de apoyo empresarial. En 2013, las principales irregularidades fueron: la imprecisión sobre la definición de la población objetivo, ya que establecen el término "rural" como el ámbito territorial de concentración humana y no a un tipo de actividad específica. Para la ejecución de los objetivos del FOMMUR, "rural" significa "aquellas poblaciones, municipios y/o localidades, del territorio nacional de hasta 50,000 habitantes donde residan mujeres en situación de alta y muy alta marginación, preferentemente", por lo que las instituciones financieras realizan la colocación de apoyos bajo esquemas de marginación distintos. Cabe señalar que en las visitas realizadas se detectaron acreditadas que habitan en zonas urbanas, que cuentan con todos los servicios y que no se encuentran en situación de alta o muy alta marginación. Además, en 1,214 casos, por un importe de 8,528.8 miles de pesos, no fue posible identificar la localidad de los beneficiarios, ni el nivel de marginación de las localidades a nivel nacional, para verificar que se ubicaron en las señaladas en la página del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010. Por último, de forma incongruente, se incluyeron 1,152 registros por 4,609.5 miles de pesos, correspondientes a hombres en los listados de población objetivo, no obstante que no son sujetos del apoyo del FOMMUR.

En la instrumentación del PET, durante 2013 se observó que en 11 casos (9 de Chiapas, 1 de Campeche y 1 de Tlaxcala), se excedió el pago por beneficiario. Por otra parte, con la revisión de la base de datos, se identificaron 41 personas que recibieron apoyos por 118.7 miles de pesos que, al realizar los trabajos financiados por el PET 2013, no habían cumplido los 16 años de edad, lo cual es un requisito para ser sujeto de apoyo. Por otro lado, se requirió una muestra de nueve expedientes de las Delegaciones Estatales de la SEMARNAT en diferentes entidades federativas que operaron recursos del PET 2013 y con su revisión se identificó que ocho de los nueve expedientes no contenían la documentación soporte.

En relación con el PEI, según el Informe de 2012, se observó que las reglas de operación del programa no incluyeron las disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su reglamento; en consecuencia, no consideró la educación inicial para los menores de 1 a 3 años de edad, ni garantizó la preescolar en el caso de los niños con 3 años cumplidos. Además no contó con un plan educativo, calendarizado y acorde con la edad y, en su caso, discapacidad que presenten los menores, el cual debió promover la integración familiar y asegurar el desarrollo integral de los niños. Con las visitas domiciliarias realizadas da 14 estancias infantiles afiliadas a la red que prestan el servicio, se constató que no cumplen con las disposiciones de protección civil federal, estatal y municipal, ni con las normas oficiales mexicanas relativas a las prácticas de higiene en la preparación de alimentos y programas nutricionales por lo que no garantizan la integridad física, alimentaria y emocional de los niños.

En 2013, la SEDESOL mostró deficiencias de control interno que impidieron tener una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos del Programa presupuestario S174 —Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”. La SEDESOL no acreditó acciones de monitoreo del programa para el cumplimiento del objetivo de nivel Propósito, en lo relativo a la contribución al desarrollo de los niños, y su indicador —Índice de desarrollo Infantil de hijos o niños al cuidado de beneficiarios que reciben servicios en la Red de Estancias Infantiles”. Esta dependencia realizó, en promedio, al menos dos visitas de supervisión en materia de operación, infraestructura y equipamiento por semestre, al 55.0% (31.6% en el primer semestre y 78.3% en el segundo semestre) de sus Estancias Infantiles, lo que representó 30.0 puntos porcentuales menos que la meta programada (85.0%). Adicionalmente, por medio del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se realizaron, en promedio, al menos dos visitas de supervisión en materia de cuidado y atención infantil en el semestre, al 90.0% (94.7% en el primer semestre, y 85.4% para el segundo semestre), de las 9,477 estancias que operaron en el año. No obstante, se precisó que las cifras referentes al número de estancias que operaron en el programa en

2013 reportadas por el DIF Nacional (9,477), difieren con las bases de datos de la SEDESOL, en las que se reporta un total de 9,457 estancias, así como con lo señalado en la Cuenta Pública en donde el número fue de 4,278 estancias. De acuerdo con el criterio de estatus para las supervisiones, se observó que el 50.6% cumplió en lo general, la seguridad, el equipamiento, el orden e higiene, el 28.6% presentaron situaciones que por su importancia o dimensión requieren ser atendidos en el corto plazo; el 13.5% presentaron situaciones que pueden representar un riesgo para los niños y el personal, y el 7.3% no se encontró en operación.

Lo anterior constituye evidencia de que, no obstante los avances jurídicos e institucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos en México, en la realidad persisten prácticas indebidas por parte de los servidores públicos a quienes se les encomienda su aplicación. Es por ello que conviene profundizar en las causas que obstaculizan la efectiva realización de aquellos avances surgidos con base en las concepciones de Estado de Derecho, democracia y legitimidad de las instituciones.

Para tal efecto, es pertinente considerar que la rendición de cuentas ha sido definida como el —proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y las recompensas correspondientes” (Ackerman,2006:12). Es así que los tres elementos esenciales de la rendición de cuentas son: información, justificación y sanción. Se trata de aspectos íntimamente vinculados con el concepto de Estado democrático o en transición a la democracia, en que uno de los derechos humanos de los gobernados es el acceso a la información pública y a tener conocimiento de cómo, por qué y para qué se utilizan los recursos públicos, así como los resultados de su destino. Ante este derecho, corresponde la obligación de los servidores públicos que hacen uso del gasto, de proveer a la sociedad de dicha información, además de argumentar la forma en que se aplicaron y ser castigados en el supuesto de haber realizado un indebido uso de sus facultades.

En el caso de México, en el mundo del *deber ser*, puede pensarse que las condiciones están dadas para el cumplimiento de esos derechos y obligaciones, pues existe el marco jurídico respectivo²⁴ e instituciones muy caras para el Estado como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la ASF. Sin embargo, en el mundo del *ser*, tanto la legislación, como las instituciones, presentan insuficiencias y limitaciones a nivel formal y fáctico.

A nivel formal, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no obstante que uno de sus objetivos es favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, a la vez, en ésta se establecen los supuestos en que la información quedará reservada. Por ejemplo, en el caso de que se dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país. Evidentemente que las autoridades del INAI serán los que, de manera discrecional, determinen los criterios de valoración para considerar qué información quedará reservada. Estas restricciones limitan el pleno acceso de los ciudadanos a la información proveniente del Estado que, luego entonces, ya no es tan transparente como, en principio, se pensaba. Por su parte, la ASF se encuentra limitada en sus facultades, como veremos más adelante, pues no puede imponer sanciones a los servidores públicos responsables de las irregularidades detectadas en las auditorías que efectúa.

A nivel fáctico, fenómenos ancestrales como la corrupción, el tráfico de influencias y la impunidad, hacen acto de presencia para abonar, en perjuicio de la sociedad en su conjunto, más obstáculos a la ya compleja realización de las aspiraciones de una auténtica rendición de cuentas. Particularmente, la corrupción, bajo el enfoque estructural, se conforma por ~~una~~ estrecha red de

²⁴ El INAI se rige principalmente por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, recientemente aprobada por el Congreso de la Unión el 16 de abril de 2015 (antes Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Última reforma: 7 de julio de 2014). Con respecto a la ASF, es aplicable la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009. Última reforma: 18 de junio de 2010.

relaciones y un sofisticado sistema de complicidades que interrumpe el devenir de la rendición de cuentas” (Sandoval, 2012: 498). Pero, para que funcione esa red de complicidades, se “requiere” de servidores públicos carentes de valores y principios, dispuestos en las diversas instituciones involucradas, sin que exista tampoco, por parte de los altos funcionarios, la firme y decidida voluntad de combatir o evitar la propagación de tales prácticas. La corrupción institucional no sería posible sin la existencia del tráfico de influencias y la impunidad, pues el primero, es el vehículo propicio para su efectiva realización y, la segunda, la “mejor” forma para evadir las sanciones y las responsabilidades que jurídicamente se puedan generar.²⁵

Ante este panorama, coincidimos con la afirmación de que los tres pilares de la rendición de cuentas (información, justificación y sanción), aún no encuentran en México una adecuada conexión, ya que si bien hay existe información sobre la actuación de los funcionarios, no hay prácticas de justificación y mucho menos castigo en caso de una eventual falta a sus deberes públicos (Sepúlveda, 2010: 9). Concretamente, en los programas seleccionados relativos al presupuesto sensible al género, se demostró que la información sobre la forma en que se gastaron los recursos públicos respectivos y sus resultados, no está disponible de manera completa en los portales oficiales de las dependencias que los tienen a su cargo. Esto implica falta de transparencia u opacidad en la información pública. Con respecto a la justificación de la forma en que se ejerció o no ejerció el gasto para su instrumentación, observamos que, con base en las auditorías efectuadas por la ASF, tampoco se presentan informes razonados por parte de los entes de gobierno responsables. Por último, la sanción es un elemento también ausente en la rendición de cuentas del presupuesto sensible al género, en virtud de que de las irregularidades señaladas en dichas auditorías, no ha prosperado prácticamente

²⁵ El 22 de abril de 2015 fue aprobado por el Senado el proyecto de reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, mediante el cual se pretende otorgar más facultades a la ASF para fiscalizar recursos federales que ejercen estados, municipios, sindicatos y partidos políticos, entre otros. Sin embargo, no prosperó la desaparición del fuero o inmunidad constitucional. Además, todavía está pendiente que la mayoría de las legislaturas locales aprueben dichas reformas y que, en su caso, se realicen las modificaciones necesarias a las leyes secundarias. (Portal de la Cámara de Senadores: 2015).

ningún procedimiento para fincar responsabilidades administrativas, civiles o penales en contra de los funcionarios que cometieron faltas en el desempeño de sus facultades de administración y utilización de recursos del erario público.

Esta última debilidad en la rendición de cuentas, ha quedado de manifiesto con la investigación efectuada por Carole Simonnet (2011: 3), la cual señala que: —ninguno de los funcionarios federales y locales denunciados penalmente en 2010 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha pisado la cárcel. Ni siquiera han sido juzgados pese a que cometieron delitos que presuntamente defraudaron al patrimonio nacional. Es más, de las 75 denuncias interpuestas por la ASF desde su creación, en el año 2000, solo 3 fueron consignadas y remitidas a un juez”.

En este contexto, la legitimidad de las instituciones pensadas para el control, la vigilancia y la fiscalización de la actividad de los entes públicos se desvirtúa en la medida en que, a pesar de la detección de irregularidades normativas, administrativas y financieras, la mayoría de los servidores públicos responsables gozan de impunidad. Esto se debe, en parte, a que las facultades de la ASF están limitadas pues solamente integran las evidencias y presentan, en su caso, las denuncias ante la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio Público. Desafortunadamente, es posible que dichas evidencias no sean las idóneas a causa de problemáticas internas de coordinación entre las Auditorías Especiales²⁶ y la Unidad de Asuntos Jurídicos que es la encargada de los procedimientos legales y, por lo tanto, de presentar las denuncias referidas con base en las pruebas y resultados de las auditorías practicadas.

En este sentido, podemos afirmar que en México no existe una auténtica rendición de cuentas. Esta situación repercute de manera directa en la eficacia de las políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, pues los recursos del Estado destinados a su instrumentación, a través del presupuesto sensible al género, aunque cada vez se incrementan más, no han sido

²⁶ Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero; Auditoría Especial de Desempeño; Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control y; Auditoría Especial del Gasto Federalizado (www.asf.gob.mx. Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014).

debidamente aprovechados. Las causas centrales de esa ineficacia son las irregularidades administrativas, normativas y financieras dentro de las dependencias responsables, como lo es el subejercicio del gasto. Este último aspecto constituye una cuestión de opacidad y, en esa medida, un riesgo para el gasto público y la rendición de cuentas.

Finalmente, pensamos que es conveniente fortalecer la rendición de cuentas en México, a través de la transformación de la ASF en un organismo constitucionalmente autónomo, pues a pesar de que, conforme al artículo 79 de la Carta Magna, está dotada de autonomía técnica y de gestión, pertenece a la Cámara de Diputados, lo cual deriva en dos inconvenientes principales: el primero de ellos es que la ASF está inmersa en intereses políticos o partidistas, lo cual puede desvirtuar su función original. El segundo radica en que dicha institución no constituye un auténtico puente de comunicación entre los ciudadanos y la rendición de cuentas, porque la representación política en México es una ficción, toda vez que los legisladores no atienden al interés colectivo.

Al convertirse en organismo constitucionalmente autónomo, la ASF tendría los caracteres distintivos que a continuación indicamos (Carbonell, 2006:105):

- a) Son órganos creados de forma directa por el texto constitucional.
- b) Cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una “~~garantía~~ garantía institucional” que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (esto significa que la ley no podrá afectar ese ámbito competencial garantizado por la Constitución y deberá asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de normas secundarias).
- c) Llevan a cabo funciones esenciales dentro de los Estados modernos.
- d) Aunque no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus actos y resoluciones son revisables por las instancias jurisdiccionales.

El papel de la ASF es determinante en la rendición de cuentas, por ello se requiere dotarla de mayor legitimidad, apartándola de los tres Poderes de la Unión y reconociéndole la autonomía constitucional para que desarrolle sus funciones de forma imparcial y apolítica, atendiendo a las necesidades del Estado y la sociedad a través de la fiscalización constante de las dependencias gubernamentales en la administración de los recursos públicos. Aunado a esto, se ha considerado también la posibilidad de otorgarle mayores facultades a esta institución en relación con la imposición de sanciones a los servidores públicos que incurran en responsabilidad por negligencia o uso indebido del gasto público, al margen de las penas a que se hicieran acreedores por la comisión de algún delito.

CONCLUSIONES

La instrumentación de las políticas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral en México requiere de la adecuada estructuración y utilización del presupuesto sensible al género, lo cual es indispensable para la construcción de una sociedad más equitativa en el contexto del desarrollo económico, la protección de los derechos humanos y la transición a un Estado democrático.

A pesar de que a partir de 2008 comenzaron a destinarse, de manera específica, recursos públicos para la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, las problemáticas de discriminación, precariedad laboral y desempleo prevalecen como los principales obstáculos a superar. La causa de esta ineficacia no solamente se constriñe a la incorrecta distribución del gasto público en la consecución de los objetivos del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, sino en la falta de una auténtica rendición de cuentas del ejercicio del presupuesto sensible al género, esto es, la transparencia o acceso a la información sobre la forma en que se ejerce el gasto, la justificación de la utilización de dichos recursos y la sanción para el servidor público que incurra en alguna responsabilidad por irregularidades en el manejo del erario público. Desafortunadamente, en el contexto de la persistencia de la corrupción estructural en nuestro país, es muy complicado lograr transformaciones sustanciales en este terreno.

Por otro lado, aunque los avances jurídicos e institucionales en materia de equidad de género han sido constantes en los últimos años, hoy en día siguen siendo aspiraciones, pues la realidad es contraria a sus preceptos y programas públicos. Es así que han sido emitidos ordenamientos jurídicos como la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*; el Estado mexicano ha adoptado instrumentos internacionales como la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*; el Instituto Nacional de las Mujeres y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social han participado en la promoción de una política empresarial con equidad de género y prácticas para la igualdad laboral de hombres y mujeres, mediante distintivos y

reconocimientos a los centros de trabajo que cumplan con esos criterios. Pero, México sigue rezagado en materia de equidad de género, pues además del abismo entre el “mundo del ser” y “mundo del deber ser”, ha habido retrocesos legislativos como las figuras de la subcontratación (*outsourcing*) y el contrato a prueba, producto de la Reforma Laboral de 2012, además de que a la fecha no ha sido ratificado el *Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares de la Organización Internacional del Trabajo*.

En el plano mundial, países como España, Estados Unidos de América, Reino Unido, Chile y Argentina presentan avances encomiables. España es pionera en la instrumentación de políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, pues desde hace más de una década cuenta con la Ley 39/1999 que las regula de manera específica. De forma congruente, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres estableció medidas como la licencia de paternidad de trece días. Estados Unidos de América cuenta con distintas leyes que prohíben la discriminación por género, además de que ha desarrollado el modelo *Work-Life Balance*, cuyo paradigma empresarial justifica las prácticas de conciliación trabajo-familia por los beneficios que generan en la organización y productividad de la empresa. En Reino Unido igualmente existen disposiciones normativas para proteger a las mujeres de la discriminación sexual y salarial, así como leyes específicas sobre conciliación, entre las cuales se encuentran la Ley de Familia y Trabajo, destacando de su contenido la licencia de maternidad de hasta 52 semanas y la licencia de paternidad de 26 semanas. Chile es un ejemplo representativo de acciones gubernamentales con alto grado de especificidad, pues su Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2011-2020 cuenta con el Sistema de Equidad de Género y es responsable del Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Conciliación Vida Laboral, Familiar y Personal. Argentina, igualmente ha avanzado de forma importante en la regulación de distintos casos que presentarse en la realidad de los trabajadores con responsabilidades familiares, a través del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, la *Responsabilidad Social Empresaria* y la Ley 24.716 *Licencia para trabajadoras madres de hijos con*

síndrome de Down, principalmente. Como podemos observar, en Europa y Latinoamérica ya se han dado los primeros pasos para regular con mayor eficacia la armonización del trabajo reproductivo y el trabajo productivo de hombres y mujeres, con una visión de género.

Por lo tanto, en México es necesario incorporar en el presupuesto sensible al género programas sociales con un alcance integral que fortalezcan las políticas de conciliación ya existentes (guarderías y estancias infantiles; licencia de maternidad y paternidad) y adicionen otras más novedosas (permisos especiales, cuidado de adultos mayores y prolongación de horarios escolares, entre otros) mediante los ajustes financieros y las reformas jurídicas pertinentes, de acuerdo con lo siguiente:

1. Incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de manera expresa y concreta, las partidas dirigidas a las políticas de conciliación a que nos hemos referido.
2. Instrumentar las medidas necesarias para hacer más transparente la utilización de los recursos destinados al ejercicio del presupuesto sensible al género a través de una mayor eficiencia en la rendición de cuentas.
3. Crear una *Ley de Conciliación entre la Vida Familiar y la Vida Laboral* que regule con detalle cada uno de los supuestos o figuras que protejan los derechos de los trabajadores y las trabajadoras con responsabilidades familiares.

El ejercicio adecuado y transparente del gasto social es una pieza clave para contribuir a la transversalidad de género en México, junto con la aplicación del marco jurídico en materia de no discriminación e igualdad de oportunidades en los ámbitos económico, laboral, político y social. Aunado a esto, la transformación cultural es indispensable para que los progresos institucionales sean exitosos y trasciendan en beneficio de toda la población con la intervención del Estado, como garante del desarrollo integral de una Nación.

**ANEXO 1. CUADROS SOBRE PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR
Y LA VIDA LABORAL**

ORDENAMIENTO JURÍDICO U ORGANISMO	REFERENCIA A LA PERSPECTIVA DE GÉNERO	FECHA DE PUBLICACIÓN
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Igualdad jurídica entre el varón y la mujer (Art. 4º)	31 /12/1974
Código Civil	Capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer (Art.2º)	26/05/1928
Ley Federal del Trabajo	Las mujeres disfrutan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres. (Art. 164) Las modalidades que se consignan en este capítulo tienen como propósito la protección de la maternidad. (Art. 165) Principio de igualdad sustantiva (Art. 56)	1/04/1970 Reforma 30/11/2012
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	<i>Definición de transversalidad</i> (Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas. (Art. 5º, f.VII). <i>Presupuesto Sensible al Género</i> (Obligación de los gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal consistente en incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política Nacional en Materia de Igualdad. (Arts.12, f. VII)	20/08/2006
Instituto Nacional de las Mujeres	<i>Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2009-2012)</i> Siete objetivos estratégicos. El principal es: Institucionalizar una política transversal de género en la Administración Pública Federal y construir mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado. Sistema de Indicadores de Género. Cuenta con un Sistema de Indicadores de Género.	18/08/2009

ORDENAMIENTO JURÍDICO U ORGANISMO	REFERENCIA A LA PERSPECTIVA DE GÉNERO	FECHA DE PUBLICACIÓN
Organización Internacional del Trabajo (OIT)	<p><i>Oficina para la igualdad de género</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de una amplia base de conocimientos. • Servicios para para resolver consultas sobre igualdad en el ámbito laboral. 	1919
Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL)	<p><i>División de Asuntos de Género.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de investigación encaminada a la promoción de la equidad de género en las políticas públicas. • Generación de canales de comunicación con la sociedad civil, los movimientos de mujeres y los gobiernos para fortalecer el cumplimiento de la Plataforma de Beijing. 	1977
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	<p>Compromete a los Estados-Parte a seguir una política pública para eliminar la discriminación contra la mujer en las esferas política, social, económica y cultural.</p> <p>Establece el derecho a las mismas oportunidades de empleo e igual remuneración con respecto a un trabajo de igual valor.</p>	18/12/1979
Plataforma para la Acción de Beijing (Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer)	<p><i>Objetivo Estratégico "F": La mujer y la Economía.</i> Promover la independencia y los derechos económicos de la mujer, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de recursos económicos.</p>	4 – 15/09/1995
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	<p><i>Declaración del Milenio;</i></p> <p><i>Objetivos de Desarrollo del Milenio.</i> Promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo sostenible.</p>	13/09/2000
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres)	<p>Estudio y difusión de la perspectiva de género.</p> <p>Sitio Web Presupuesto y Género en América Latina y el Caribe.</p>	1/07/2010

ORDENAMIENTO JURÍDICO U ORGANISMO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	<p>(Compromiso de los Estados firmantes)</p> <p>-Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de niños.” (Art. 2, inciso c.)</p>	18/12/79
Convenio 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares	<p>.</p> <p>Se aplica a los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos u otros miembros de la familia a su cargo, cuando las mismas limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella. (Arts. 1 y 2)</p> <p>La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo. (Art. 8)</p>	23/06/81
Plataforma de Beijing (Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer)	<p><i>(Objetivo estratégico F.6)</i></p> <p>-Fomentar la armonización de las responsabilidades de las mujeres y los hombres en lo que respecta al trabajo y la familia”.</p> <p><i>(Medidas a seguir)</i></p> <p>Adoptar políticas para asegurar la protección laboral y de seguridad social del trabajador a tiempo parcial y en el caso de empleos temporales.</p> <p>Oportunidades adecuadas a las mujeres y hombres para obtener licencias y prestaciones de maternidad o paternidad.</p> <p>Examinar políticas públicas sobre seguridad social para promover la igualdad de género y la flexibilidad en beneficio de la conciliación entre la vida familiar y las responsabilidades laborales.</p>	4-15/09/95

ORDENAMIENTO JURÍDICO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
<p>Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo para introducir de forma transversal la perspectiva de género</p>	<p><i>Licencia de maternidad:</i> 8 semanas anteriores y 8 semanas posteriores al parto con goce de salario. (Art. 57-A, f. IV)</p> <p>Servicio gratuito de <i>guardería</i> para la trabajadora o el trabajador. (Art. 170-B)</p> <p><i>Licencia de paternidad:</i> 8 semanas posteriores al nacimiento con goce de sueldo en caso de fallecimiento de la madre. (Art. 170-F)</p> <p><i>Permiso en caso de adopción:</i> 8 semanas con goce de sueldo si el niño es menor de 9 meses. Si tiene de 9 meses a 5 años de edad, el permiso será de 6 semanas. (Art. 170-G)</p> <p><i>Licencia de maternidad o paternidad:</i> Máximo de un año sin goce de sueldo. (Art. 170-E)</p> <p><i>Permiso de 3 días con goce de sueldo:</i> En caso de enfermedad de los hijos, familiares con discapacidad, adultos mayores, hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad. Igualmente, en caso de muerte de un familiar. (Art. 170-H y 170-I)</p>	<p>2005</p>
<p>Ley Federal del Trabajo</p>	<p><i>Licencia de maternidad:</i> 6 semanas anteriores y 6 posteriores al parto. (Art.170,II)</p> <p><i>Permiso en caso de adopción:</i> Las mujeres trabajadoras disfrutarán de un descanso de 6 semanas con goce de sueldo posteriores a que lo reciban. (Art. 170 f. II Bis)</p> <p><i>Período de lactancia</i> hasta por seis meses consisten en dos reposos extraordinarios por día de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. (Art. 170, f. IV)</p> <p><i>Licencia de paternidad:</i> Cinco días laborables con goce de sueldo por el nacimiento de sus hijos o en caso de adopción. (Art.132 f. XXVII Bis)</p>	<p>1º/04/1970</p> <p>Reforma 30/11/2012</p>

ORDENAMIENTO JURÍDICO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	<p><i>Licencia de maternidad:</i> Un mes antes de la fecha del parto y dos meses después del mismo. (Art. 28).</p> <p><i>Período de lactancia:</i> Dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.(Art. 28)</p> <p><i>Servicio de guarderías infantiles.</i> (Art. 43, f. VI)</p> <p><i>Licencia por razones de carácter personal:</i> En los términos de la Condiciones Generales de Trabajo. (Art. 43, f. VIII)</p>	28/12/1963
Ley del Seguro Social	<p><i>Servicio de guardería:</i> Para la mujer trabajadora, el trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiere confiado la custodia de sus hijos. Turnos: Matutino y vespertino. (Art. 201)</p> <p>Dicho servicio incluye: Aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de los menores. (Arts. 203 y 204)</p> <p>Edad del menor: Desde los cuarenta días hasta que cumplan 4 años. (Arts.203 y 204)</p> <p>Subrogación en el servicio de guardería: En el campo, cuando el IMSS no cuente con instalaciones ubicadas en esa zona. (Art. 237-A)</p>	21/12/1995
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	<p><i>Asistencia obstétrica.</i> (Art. 39, f.I).</p> <p><i>Ayuda para la lactancia:</i> Cuando existe incapacidad física o laboral para amamantar al hijo. Su duración es de seis meses. (Art. 39, f. II)</p> <p><i>Canastilla de maternidad.</i> (Art. 39 f. III).</p> <p><i>Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.</i> (Art. 196, f. IV)</p>	31/03/2007

PAÍS	PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
ESPAÑA	Constitución Española <ul style="list-style-type: none"> • Igualdad jurídica entre el varón y la mujer (Art. 14) • Principios rectores de la política social y económica (Arts. 39 y 40) 	29/12/1978
	Instituto de la Mujer (Programa de mainstreaming de género)	1983
	Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. <ul style="list-style-type: none"> • Permiso de maternidad: 16 semanas. • Permiso de paternidad: Máximo 10 semanas de las 16 correspondientes a la licencia de maternidad. • Reducción de la jornada. 	5/11/1999
	Ley 3/2007 para la Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres <ul style="list-style-type: none"> • Permiso de paternidad: 13 días ampliable en caso de parto múltiple en 2 días más por cada hijo a partir del segundo. 	22/03/2007
	Ley 9/2009 de ampliación de la duración del permiso de paternidad en casos de nacimiento, adopción o acogida. <ul style="list-style-type: none"> • Permiso de paternidad: 4 semanas. 	6/10/2009
	Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo a tiempo parcial. • Teletrabajo o trabajo a distancia. 	7/07/2012

PAÍS	PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	Constitución de EUA (Enmienda XIV, 1868) "Protección de las leyes, igual para todos"	17/09/1787
	Ley sobre Discriminación por Embarazo Prohibición de la discriminación por embarazo en el ámbito laboral.	1978
	Ley de Derechos Civiles Establece indemnizaciones compensatorias y punitivas en beneficio de las víctimas de discriminación por género.	1991
	Ley de Contribución a la Fuerza Laboral <ul style="list-style-type: none"> • Prohibición de la discriminación de los trabajadores por su género. • Licencia de maternidad: 12 semanas posteriores al parto. 	1998
	Proyecto de Ley de Eliminación del Sesgo de Género <ul style="list-style-type: none"> • Impartición de talleres para eliminar el sesgo de género hacia la mujeres en las carreras de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. • Permiso de ausencia por responsabilidades de cuidado de adultos mayores. 	2007
	Proyecto de Ley del Premio a las Empresas por la aplicación de Políticas de Conciliación entre la Vida Familiar y la Vida Laboral (Work-Life Balance Award)	2010

PAÍS	PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE	<p>Comisión para la Igualdad de Oportunidades Comisión Nacional de Mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combatir la discriminación sexual. • Promocionar la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. • Concientizar al sector empresarial y a la sociedad en general sobre la importancia y los beneficios de la equidad de género. 	1976
	<p>Certificado Opportunity 2000</p> <p>Distinción para las empresas u organismos públicos que promueven la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</p> <p>Certificado Race for Opportunity</p> <p>Reconocimiento para empresas u organismos públicos que impulsan la participación económica de la población de las minorías étnicas.</p>	2000
	<p>Ley de Familia y Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licencia de maternidad o adopción: 26 a 52 semanas. • Licencia de paternidad o adopción: 26 semanas. 	2006
	<p>Orden 2009 sobre la Ley de Familia y Trabajo</p> <p>Subsidio a los empleadores en el supuesto de insolvencia para cubrir el sueldo durante las licencias de maternidad y paternidad.</p>	2009

PAÍS	PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
REPÚBLICA DE CHILE	Constitución Política de la República de Chile <ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de derechos. Protección de la familia. (Art.1º). • Igualdad jurídica de hombres y mujeres (Art. 19). 	1980
	Código del Trabajo <ul style="list-style-type: none"> • Licencia de maternidad: 6 semanas antes y 12 semanas después del parto. • Licencia de paternidad: 5 días. • Prolongación de la licencia de maternidad: ✓ Enfermedad a causa del parto: el tiempo que fije el servicio médico. ✓ Parto prematuro o que el niño nazca con peso bajo: 18 semanas posteriores al parto. ✓ Parto múltiple: 7 días más por cada niño nacido a partir del segundo. • Permiso postnatal parental: 12 o 18 semanas adicionales a la licencia de maternidad. • Permiso para el cuidado del hijo menor de 18 años por accidente o enfermedad terminal: 10 jornadas ordinarias de trabajo al año. 	31/07/2002
	SERVICIO NACIONAL DE LA MUJER <ul style="list-style-type: none"> • Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres • Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Conciliación Vida Laboral, Familiar y Personal. • Bono al Trabajo de la Mujer. • Iniciativa Bono Marzo 2015 • Programa -4 a 7". Mujer y Trabajo. 	2011-2020

PAÍS	PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LA VIDA LABORAL	FECHA DE PUBLICACIÓN
ARGENTINA	<p>Constitución de la Nación Argentina</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principio de igualdad ante la ley y de no discriminación en materia laboral (Art. 16). • Garantía de igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres en materia política (Art. 37). 	1994
	<p>LEY DE CONTRATO DE TRABAJO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licencia de maternidad: 45 días anteriores al parto y 45 días posteriores al mismo. • Licencias especiales: <p>Por nacimiento de hijo: 2 días. Por matrimonio: 10 días. Por fallecimiento del cónyuge o concubino: 3 Por fallecimiento de un hermano: 1 día. Para rendir examen medio o universitario: 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estado de excedencia. 	27/09/1974
	<p>CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Área Mujer, Trabajo y Empleo. • Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Desarrollo Económico. • Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral. 	1993 1998
	<p>Ley 24.716 Licencia para trabajadoras madres de hijos con síndrome de Down.</p>	25/10/1996
	<p>MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Pensión a las madres de 7 o más hijos en situación de vulnerabilidad social.</p>	2015
	<p>MINISTERIO DEL TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad Social Empresaria. • Asignaciones familiares 	2015

ANEXO 2. GLOSARIO

C

CONSENSO DE WASHINGTON: Reunión de círculos académicos conservadores norteamericanos en coalición con el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado realizada en 1990, cuyo propósito fue evaluar el estado de las economías de la región americana con el fin de poner en práctica reformas que pretendían revertir los efectos negativos de la crisis de la deuda externa de estos países y reencauzar el proceso económico dentro del marco neoliberal.

D

DERECHO: Sistema de normas jurídicas, principios e instituciones que regulan la conducta del ser humano en sociedad con la finalidad de realizar la justicia, el bien común y la paz pública.

DERECHO ECONÓMICO: Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país.

DERECHO LABORAL: Conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana.

DERECHO PRIVADO: Rama del Derecho que regula las relaciones entre particulares.

DERECHO PÚBLICO: Rama del Derecho que regula las relaciones entre el Estado y los particulares.

DERECHO SOCIAL: Rama del Derecho cuyo fin es la protección y reivindicación de los grupos vulnerables , es decir, de los grupos poblacionales que por

circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, género, edad o discapacidad se encuentran en una situación de mayor indefensión para satisfacer sus necesidades básicas, entre ellos: a) Mujeres, b) Personas de la tercera edad, c) Niños, d) Homosexuales, e) Indígenas, f) Trabajadores migrantes y sus familias, h) Trabajadores informales.

DERECHOS HUMANOS: Conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

DISCIPLINA PRESUPUESTARIA: Directriz política de gasto que obliga a las dependencias y entidades del sector público estatal a ejercer los recursos en los montos, estructuras y plazos previamente fijados por la programación del presupuesto que se autoriza, con el pleno apego a la normatividad emitida, a efecto de evitar desvíos, ampliaciones sobre gasto no programados, dispendio de recursos o conductas ilícitas en el manejo de las erogaciones públicas.

DISCRIMINACIÓN LABORAL: Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

DISCRIMINACIÓN POR GÉNERO: Toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

DIVISIÓN DEL TRABAJO: Fragmentación o descomposición de una actividad productiva en sus tareas más elementales y su reparto entre diferentes personas, según su fuerza física, habilidad y conocimientos.

DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO: Asignación diferenciada de la actividad productiva y reproductiva para hombres y mujeres, que obedece a una construcción social por la cual se les atribuyen ciertas funciones a uno y otro sexo, en razón de lo que culturalmente se considera masculino o femenino.

E

ECONOMÍA: Ciencia que examina la parte de la actividad individual y social, consagrada a obtener y utilizar las condiciones materiales de bienestar.

ECONOMÍA DEL CUIDADO: Conjunto de bienes, servicios y actividades que se realizan y las relaciones que se entablan para satisfacer las necesidades materiales y emocionales de niños y adultos dependientes.

ECONOMÍA FEMINISTA: Corriente de pensamiento económico heterodoxo que ha hecho énfasis en la necesidad de incorporar las relaciones de género, como una variable relevante en la explicación del funcionamiento de la economía y de la diferente posición de los hombres y las mujeres como agentes económicos y sujetos de las políticas económicas.

ECONOMÍA FINANCIERA: Análisis de los procesos de asignación de recursos financieros en el tiempo desde distintas perspectivas, como son, respectivamente, las decisiones financieras de las empresas y las decisiones financieras de los inversores individuales. Individuos y empresas, junto con los mercados en los que interactúan, son los principales elementos de la realidad financiera.

ECONOMÍA POLÍTICA: Ciencia del desarrollo de las relaciones sociales de producción, es decir, de las relaciones económicas entre las personas.

ECONOMÍA PÚBLICA: Rama del conocimiento que se ocupa de la asignación de recursos económicos, por medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias (impuestos negativos), de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestales y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado.

EFICACIA: Capacidad para cumplir, con los recursos disponibles, las metas y objetivos establecidos en el lugar, tiempo, calidad y cantidad determinados.

EFICIENCIA: Uso racional de los medios disponibles para alcanzar un objetivo predeterminado.

EQUIDAD DE GÉNERO: Trato imparcial entre mujeres y hombres, de acuerdo a sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado pero que se considera equivalente en lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, el objetivo de lograr la equidad de género, a menudo exige la incorporación de medidas específicas para compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres.

ESTADO: Sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes. Macroestructura compleja determinada por el contexto histórico y que funge como sujeto principal de la modernización de la sociedad, promotor y organizador de los grupos sociales a través de las instituciones, representando el interés general.

ESTADO DE BIENESTAR: Modelo de organización político-económica que se caracteriza por la asignación de cantidades importantes del presupuesto público

para gastos sociales, con la finalidad de mejorar el ingreso de la población de escasos recursos y le permite elevar su calidad de vida.

ESTADO DE DERECHO: Sumisión del Estado al Derecho. Paradigma de organización político-jurídica que se caracteriza por el imperio de la ley, la división de poderes, la legalidad de la administración y el respeto de los derechos humanos.

ESTADO NEOLIBERAL: Modelo de organización político-económica impuesto a través del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyas características principales son: la contraposición al Estado de Bienestar, la reducción del control estatal sobre los recursos económicos, la privatización de empresas públicas, reducción del gasto social, impulso de inversiones extranjeras y prevalencia del mercado.

F

FEMINISMO: Movimiento social y corriente de pensamiento que analiza las relaciones de género y sus implicaciones en la opresión de las mujeres, así como la forma de construir una sociedad más equitativa e incluyente para hombres y mujeres.

FINANZAS PÚBLICAS: Ciencia que se ocupa del estudio y forma de obtención de los ingresos monetarios, de su utilización por el poder público, y de sus efectos en la actividad económica y social de un país.

FUERZA DE TRABAJO: Conjunto de capacidades físicas e intelectuales que tiene el ser humano y que emplea en la producción de bienes y servicios.

G

GASTO PÚBLICO: Cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones.

GASTO SOCIAL: Cantidad de dinero destinado a las obras públicas para el financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es el gasto en educación, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

GÉNERO: Categoría utilizada para analizar cómo se definen, representan y simbolizan las diferencias sexuales en una determinada sociedad. Por tanto, el concepto de género alude a las formas históricas y socioculturales en que mujeres y hombres construyen su identidad, interactúan y organizan su participación en la sociedad. Estas formas varían de una cultura a otra y se transforman a través del tiempo.

I

IGUALDAD DE GÉNERO: Situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar.

IGUALDAD SUSTANTIVA: Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

INGRESO PÚBLICO: Rama de las finanzas públicas que comprende todas las percepciones del Estado, tanto en efectivo, como en especie o servicios.

M

MERCADO LABORAL: Área dentro de la cual oferentes (trabajadores) y demandantes (patrones) se reúnen para determinar un precio (salario) y contratar fuerza de trabajo.

N

NUEVA ECONOMÍA DE LA FAMILIA: Corriente de pensamiento representada por Gary Becker consistente en el análisis económico de las relaciones que se dan entre los miembros de la célula doméstica con la intención de conformar criterios orientadores para la maximización de la utilidad y las ganancias que pueden producirse como resultado de la unión conyugal, la división del trabajo en el hogar y la procreación.

O

OPACIDAD: Falta de transparencia en el uso de los recursos públicos previstos en el presupuesto de egresos de la federación para la instrumentación de las políticas gubernamentales.

P

PERSPECTIVA DE GÉNERO: Concepto que se refiere a la metodología y los 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.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: Documento normativo de largo plazo, en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como los Programas de Mediano Plazo que deben elaborarse para atender las prioridades sociales, económicas y sectoriales del mismo. Constituye el instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado.

POLÍTICA ECONÓMICA: Directrices y lineamientos mediante los cuales el gobierno regula y orienta el proceso económico del país; define los criterios generales que lo sustentan de acuerdo con la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales y los instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional.

POLÍTICA FAMILIAR: Papel que desempeña el Estado en la vida familiar de los individuos y los programas relativos al matrimonio, al divorcio, la procreación, la filiación, la educación y el bienestar de los niños, los cuidados a los ancianos; en suma, a todos los aspectos vinculados directa o indirectamente con el bienestar familiar.

POLÍTICA FISCAL: Acción del Estado en el campo de las finanzas públicas. Es la aplicación técnica de los conocimientos científicos sobre finanzas públicas que coadyuve a la consecución de los fines generales del Estado. Es un elemento de la política económica.

POLÍTICA PÚBLICA: Orientaciones o directrices de un gobierno respecto de un asunto o campo para alcanzar un fin determinado.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN: Conjunto de directrices y medidas a cargo del Estado orientadas a la armonización entre las responsabilidades familiares y laborales e instrumentadas a través de la política social.

POLÍTICA SOCIAL: Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos, conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen, con mayor equidad, a todas las capas de la sociedad. Está basada en la idea de que los gobiernos son responsables del bienestar de los ciudadanos.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN: Documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo; el cual comprende las previsiones

que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyectos de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado.

PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO: Conjunto de procesos, análisis e instrumentos que permiten estudiar los presupuestos públicos (gastos e ingresos) desde una perspectiva de género, identificando las distintas consecuencias e impactos para mujeres y niñas de forma comparativa con las de hombres y niños. Se trata, por tanto, de una herramienta de análisis en la cual el presupuesto gubernamental se presenta desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos e ingresos de manera diferenciada en mujeres y hombres.

PROGRAMA PÚBLICO: Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos determinados y a cargo de un órgano del Estado.

R

RENDICIÓN DE CUENTAS: Requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño.

REPRODUCCIÓN SOCIAL: Todas las actividades orientadas a la transmisión y acceso de recursos económicos y conocimientos de una generación a otra.

S

SEXO: Condición orgánica que distingue al macho de la hembra.

SEXISMO: Actitud discriminatoria de los hombres en su trato con las mujeres.

SUBEJERCICIO FISCAL: Gasto realizado en menor cantidad en relación al presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

SOBRE-EJERCICIO FISCAL: Gasto realizado en mayor cantidad en relación al presupuesto original, independientemente de que el pago se realice dentro del año por el cual fue formulado este último, o en el siguiente.

T

TRABAJADOR (A) CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES: Persona física que además de desempeñar una actividad personal y subordinada a un patrón, mediante el pago de un salario, también realiza labores domésticas en su hogar y/o de cuidado de algún miembro de su familia.

TRABAJO PRODUCTIVO: Conjunto de actividades en las cuales se producen bienes y servicios para el mercado destinados al intercambio o acumulación y, por lo tanto, es reconocido y valorado económica y socialmente. Es mayoritariamente remunerado y generalmente asociado a la esfera pública.

TRABAJO REPRODUCTIVO: Conjunto de actividades en las cuales se producen bienes y servicios para el mantenimiento de la fuerza laboral y reproducción social. La primera incluye todas las actividades cotidianas conocidas como trabajo doméstico o quehaceres del hogar, destinadas a mantener diariamente a personas trabajadoras actuales y preparar sus futuros. La segunda se refiere a todas las actividades orientadas a la transmisión y acceso de recursos económicos y conocimientos de una generación a otra. Es mayoritariamente no remunerado, realizado principalmente por las mujeres y generalmente asociado a la esfera privada.

TRANSPARENCIA: La disponibilidad pública de información exhaustiva, precisa, oportuna y útil relativa a las actividades financieras del gobierno.

TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO: Es el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas.

V

VALOR DE LA MERCANCÍA: Cantidad de tiempo de trabajo abstracto socialmente necesario para su producción, siendo éste aquel que se requiere para producir un valor de uso cualquiera en las condiciones normales de producción y con el grado medio de destreza e intensidad de trabajo imperantes en la sociedad.

VALOR DE USO: Característica fundamental de la mercancía que radica en la capacidad de satisfacer necesidades humanas de cualquier tipo (reales o imaginarias).

VALOR DE CAMBIO: Característica fundamental de la mercancía que consiste en la posibilidad de ser intercambiada por otras mercancías, en tanto es producto del trabajo humano.

FUENTES DE CONSULTA

Ackerman, John M., (2006), —Sociedad civil y rendición de cuentas”, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.

Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo (2009), en www.stps.gob.mx, fecha de consulta: 14 de abril de 2014.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2014 (2013) en www.dof.gob.mx, fecha de consulta: 17 de abril de 2014.

Acuerdo por el que se expiden las Reglas Internas de Operación del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles (2013), en www.dof.gob.mx, fecha de consulta: 16 de abril de 2014.

An analysis of the reason of disparity in wages between men and women. Final report (2009), CONSAD Research Corporation, Us Department of Labor, www.consad.com/content/reports/Gender%20Wage%20Gap%20Final%20Report.pdf, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2013.

ANUIES (2013), *Portal de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior*, www.anui.es.mx/index.php#, fecha de consulta: 2 de mayo de 2013.

Arriagada, Irma (2007), —Transformaciones de las familias y políticas públicas en América Latina” en Carbonero Gamundí, María Antonia y Levín, Silvia (comps.), *Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, pp. 49-77.

Arteta, Itxaro (2012), —Falta mejorar calidad de empleo”, *Reforma*, México, viernes 7 de diciembre de 2012, *Nacional*, p.19.

Auditoría Superior de la Federación (2009), Portal de la Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*, en www.asf.gob.mx, fecha de consulta: 21 de noviembre de 2013.

----- (2012) Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-20100-02-0384 del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, en www.asf.gob.mx, fecha de consulta: 23 de abril de 2014.

----- (2014), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012*, en www.asf.gob.mx, fecha de consulta: 3 de septiembre de 2014.

----- (2015), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013*, en www.asf.gob.mx, fecha de consulta: 11 de marzo de 2015.

Ayala Espino, José Luis (1992), *Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

----- (2003), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

----- (2005), *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Facultad de Economía, UNAM.

Banco Mundial (2001), *Engendering development through gender equality in rights, resources and voices*, en documents.worldbank.org/curated/en/2001/01/5772745/engendering-development-through-gender-equality-rights-resources-voices-summary, fecha de consulta: 13 marzo de 2014.

Barberá Ester, Sarrió, Maite y Amparo Ramos (coords.) (2000), *Mujeres Directivas: Promoción profesional en España y el Reino Unido*, Instituto Universitario de Estudios de la Mujer, Unión Europea, Fondo Social Europeo, España.

Base de datos con información estadística especializada sobre el trabajo de las mujeres (2014), *Proyecto PAPIIT IN 3006 14 Empleo, Género y Migración: entre la Austeridad y la Incertidumbre*, coordinado por María Luisa González Marín, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Beavoir, Simone de (1989), *El segundo sexo*, España, Ed. Siglo XX, Alianza Editorial.

Becker, Gary (1987), *Tratado sobre la familia*, España, Alianza Editorial.

- Beechey, Verónica (1994), —Género y trabajo. Replanteamiento de la definición de trabajo”, en Borderías, Cristina, Carrasco Cristina y Alemany, Carme (comps.), *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*, España, Economía crítica, Icaria, Fuhem, pp. 425-448.
- Benería, Lourdes (2003), —Introducción. La mujer y el género en la Economía: Un panorama general”, en *Economía y Género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*, España, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Ed. Icaria, pp. 23-74.
- Bergmann, Barbara (1995), —Becker’s Theory of the Family: Preposterous conclusions”, *Feminist Economics*, Vol.1, No. 1.
- Borisov, Zhamin y Makarova (1966), *Diccionario de Economía Política*, Uruguay, Ediciones Pueblos Unidos.
- Bouzas Ortiz, José Alfonso (2010), —De la flexibilidad laboral a la flexiseguridad laboral”, Bouzas Ortiz, José Alfonso (coord.), *Perspectivas del Trabajo en México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp.99-109.
- Carbonell, José, Carbonell, Miguel y González Martín, Nuria (2012), *Las familias en el siglo XXI: Una mirada desde el Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell, Miguel (2006), *Elementos de Derecho Constitucional*, México, Ed. Fontamara.
- Carbonero Gamundí, María Antonia y Levín, Silvia (comps.) (2007), *Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones.
- Cárdenas Miranda, Elva Leonor (2011), *Instrumentos Internacionales en relación con la familia y sus miembros*, México, Ed. Porrúa.
- Carosio, Alba (2014), —Aportes feministas a la comprensión y superación de la crisis”, en Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, *La Economía Feminista como un derecho*, pp. 13-36.

Carrasco, Cristina (2006), —*a* Economía Feminista: Una apuesta por otra Economía”, en Jesús Vara, María (coord.), *Estudios sobre Género y Economía*, España, Ed. Akal, pp. 29-62.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2012), *Situación del empleo en el sexenio. Insuficiente crecimiento del empleo formal*, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

Centro de Información del Programa Empleo Temporal (2011), en www.cipet.gob.mx, fecha de consulta: 15 de abril de 2014.

----- (2012), en www.cipet.gob.mx, fecha de consulta: 11 de octubre de 2014.

Código Civil para el Distrito Federal vigente, en www.juridicas.unam.mx, fecha de consulta: 9 de agosto de 2015.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal (1928), México, Talleres Gráficos de la Nación, 9 de mayo de 2013.

Código del Trabajo (2015), Dirección del Trabajo, República de Chile, en [www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles – 95516_recurso_1. pdf](http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-95516_recurso_1.pdf), fecha de consulta: 27 de abril de 2015.

Código Fiscal de la Federación (2015), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 27 de abril de 2015.

Coello Cremades, Raquel (2008), —*M*ujeres contribuyendo a la gobernabilidad democrática: la experiencia de los presupuestos sensibles al género en América Latina”, en *Mundos de Mujeres, Women’s Worlds 2008*, España, Universidad Complutense de Madrid, Thomson Aranzadi, pp. 61-71.

Colinas Suárez, Lourdes (2010), —*b*llamado a la conciliación en México” en Cooper Jennifer Ann (coord.), *Tiempos de mujeres en el estudio de la economía*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, pp.45-76.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011a), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, en coneval.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.

----- (2011b), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*, México, en coneval.gob.mx, fecha de consulta: 25 de octubre de 2013.

----- (2011c), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, Programa de guarderías y estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI)*, México, en coneval.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.

----- (2012), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012*, México, en coneval.gob.mx, fecha de consulta: 15 de abril de 2014.

----- (2013a), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*, México, en coneval.gob.mx, fecha de consulta: 25 de octubre de 2014.

----- (2013b), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*, México, en www.sedatu.gob.mx, fecha de consulta: 24 de octubre de 2014.

----- (2013c), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013, Programa de Empleo Temporal (PET)*, México, en coneval.gob.mx, fecha de consulta: 25 de octubre de 2014.

Constitución Española vigente, www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.

Constitución Política de la Nación Argentina vigente, Senado de la Nación de Argentina, en www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php fecha de consulta: 13 de abril de 2013.

Constitución Política de la República de Chile vigente, Biblioteca del Congreso de Chile, www.leychile.cl/Consulta, fecha de consulta 13 de abril de 2013.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, en www.juridicas.unam.mx, fecha de consulta: 12 de septiembre de 2015.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/c_elim_disc_mu.txt.htm, fecha de consulta: 15 de abril de 2014.

—*Convención sobre los Derechos del Niño*” (1995), en Tamés Peña Beatriz (comp.), *Los Derechos del Niño. Un Compendio de Instrumentos Internacionales*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 96 y ss.

Cooper, J. y F. Guzmán Gallangos (2003), *Un análisis presupuestario con un enfoque de género*. México: UNAM – Facultad de Ciencias Económicas – Programa Universitario de Estudios de Género.

Córdova Osnaya, Martha (2005), —*La Mujer Mexicana como Estudiante de Educación Superior*”, *Psicología para América Latina. Revista Electrónica Internacional de la Unión Latinoamericana de Entidades de Psicología*, Núm.4, agosto, México, en psicolatina.org/Cuatro/mexicana.html, fecha de consulta: 7 de octubre de 2012.

Creating a Work-Life Balance, A Good practice guide for employers (2000), Department for Education and Employment, USA, en es.scribd.com/doc/55197779/Guia-Como-Conciliar-la-Vida-Laboral-y-la-Vida-Familiar, fecha de consulta: 4 de abril de 2013.

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Plataforma de Acción de Beijing, en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>, fecha de consulta: 15 de abril de 2014.

Chapoy Bonifaz, Beatriz (1993), —*Gas público*” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ed. Porrúa.

Chávez Hoyos, Marina (2010), *Trabajo femenino. Las nuevas desigualdades* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.

—*Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley General de Población, Ley de Nacionalidad y Naturalización. Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República*

en Materia Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Código de Comercio”, *Diario Oficial*, Tomo CCCXXVII, No. 41, México, martes 31 de diciembre de 1974.

- Decreto que reforma y adiciona los artículos 4º, 5º, 3º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la igualdad jurídica de la mujer”, *Diario Oficial*, Tomo CCCXXVII, No. 41, México, martes 31 de diciembre de 1974.
- Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 18 de agosto de 2009.
- Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles” (2007), *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de mayo de 2007.
- Decreto por el que se crea la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de enero de 2001.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de noviembre de 2012.
- Decreto por el que se reforma la fracción III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de junio de 2014.

Dingemans, Alfonso (2010), —La nueva mirada al Consenso de Washington”, *Revista Enfoques*, Vol. III, No. 13, Chile, pp.135-157, en www.politicaygobierno.cl/documentos/enfoques/13/09-DINGEMANS.pdf fecha de consulta: 13 de febrero de 2013.

División de Asuntos de Género de la CEPAL, en www.eclac.org/mujer/, fecha de consulta 3 de abril de 2014.

Duana Ávila, Danae (2008), —Flexibilización laboral, el caso de México”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, No. 92, en www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/dda.htm, fecha de consulta: 3 de febrero de 2014.

- Durán, María de los Ángeles (2004), —b desafío colosal. Debate ¿Cómo conciliar el trabajo y la vida familiar”, en *El País*, www.elpais.es. fecha de consulta: 12 de mayo de 2013.
- Ekelund, Robert B. y Hébert, Robert F., (2005), *Historia de la Teoría Económica y de su método*, 3ª ed., México, Mc Graw Hill.
- Elsón, Diane (2003), —Iniciativas de presupuestos sensibles al género: dimensiones claves y ejemplos prácticos”, en *Economía y Género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*, España, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Ed. Icaria, pp. 209-232.
- Engels, Federico (1993), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Ediciones Prisma.
- Espinosa, Eréndira (2012), —Amosde casa aumentan 21%”, *Excelsior*, México, miércoles 19 de septiembre de 2012.
- Espinosa Torres, Patricia (2001), *Presentación del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades (PROEQUIDAD)*, México, en cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100161.pdf, fecha de consulta: 16 de febrero de 2013.
- Estay R., Jaime y Manchón C., Federico (comps.) (1997), *Keynes...hoy*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía, UAM-Xochimilco, Doctorado en Ciencias Sociales.
- Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad. EPADEQ S.C. (2012), *Resultados del Programa Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Informe final*, México, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.
- (2013), *Evaluación de Procesos del Programa SO10 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género del Instituto Nacional de Las Mujeres. Informe final*, México, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 6 de abril de 2014.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (Eurofound) (2012), www.eurofound.europa.eu/emire/UNITED%20KINGDOM/OPPORTUNITY2000-EN.htm, fecha de consulta 14 de marzo de 2013.

Families and Work Institute (FWI) (1997), *National Study of the Changing Workforce*, USA, en familiesandwork.org/site/research/summary/1997nsCwsumm.pdf, fecha de consulta: 22 de marzo de 2013.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (2005a), *Fortaleciendo la gobernabilidad democrática a nivel local: Iniciativas de presupuesto sensibles al género en América Latina*, en www.presupuestoygenero.net, fecha de consulta: 4 de octubre de 2013.

----- (2005b), "El Parlamento, el presupuesto y el género", México, *Manual para Parlamentarios No. 6*.

Gamero Requena, Julio (2006) —"Políticas sociales post-keynesianas. Después ajuste: ¿Qué modelo?", en Girón, Alicia (coord.), *Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 85-99.

García, Genaro (1989), *Nociones de Economía Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Gardiner, Jean (2005), —"El trabajo doméstico de las mujeres" en Rodríguez, Dinah y Cooper, Jennifer (comps.), *El debate sobre el trabajo doméstico. Antología*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigación de Investigaciones Económicas, pp. 91-107.

Gide, Charles (1941), *Curso de Economía Política*, Argentina, Ediciones Anaconda.

Gómez, Manuel V., —"El empleo reducirá la prestación de los que estén en paro más de medio año", *El País*, Madrid, España, 11 de julio de 2012, en economía.elpaís.com/economía/2012/07/11/actualidad/1342000162_261004.html, fecha de consulta: 25 de julio de 2012.

González Amador, Roberto (2011), —"En México las mujeres ganan 20% menos que los hombres: BM", *La Jornada*, Sección Economía, México, lunes 19 de septiembre de 2011, p. 34.

González Chávez, Gerardo (2008), *El Estado y la globalización en la industria siderúrgica mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Casa Juan Pablos.

González Marín, María Luisa (1997), —"Mujer, fecundidad y trabajo", en González Marín, María Luisa (coord.), México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Siglo XXI Editores, pp. 19-45.

----- (2013), —La globalización y sus efectos en las empleadas bancarias. Discriminación y deterioro laboral”, en Galeana, Patricia (coord.), *Rompiendo el techo de cristal. Las mujeres en la ciencia, en la educación y en la independencia financiera*, México, Federación Mexicana de Universitarias A.C., Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, pp. 221-241.

Gramsci, Antonio (1980), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, España, Ediciones Nueva Visión.

Hernández, Lilian (2012), —El formato laboral no satisface a las mujeres”, *Excelsior*, México, domingo 9 de septiembre de 2012.

Himmelweit, Susan (2005), —El descubrimiento del trabajo no pagado: Las consecuencias sociales de la expansión del trabajo”, en RODRÍGUEZ, Dinah y Cooper, Jennifer (comps.), *El debate sobre el trabajo doméstico. Antología*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigación de Investigaciones Económicas, pp. 251-277.

Hobson, Barbara (2008), —Seguimiento del modelo nórdico a través de los triángulos institucional, doméstico y de política de la paternidad”, en Villota, Paloma De (editora), *Conciliación de la vida profesional y familiar. Políticas públicas de conciliación en la Unión Europea*, España, Ed. Síntesis, Economía, Serie: Actualidad, pp. 113-144.

Holloway, John (2003), *Keynesianismo, una peligrosa ilusión. Un aporte al debate de la teoría del cambio social*, Argentina, Ediciones Herramienta.

—Igualdad. Criterios para determinar si el legislador respeta ese principio constitucional.” Registro 174247, novena época, primera sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIV, septiembre de 2006, tesis: 1ª./J.55/2006

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (2002), en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 29 de abril de 2013.

-----, Encuesta Nacional de Empleo (1998-2004) Segundo trimestre, en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 29 de abril de 2013.

- , Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2005-2015) Segundo trimestre, en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2015.
- , Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (2009), en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 10 de abril de 2014.
- , Censo de Población y Vivienda (2010), en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 12 de abril de 2014.
- , Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México (2013), en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 31 de marzo de 2015.
- , Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2014), en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 18 de septiembre de 2015.
- , Población Económicamente Activa (2008-2015), en www.inegi.org.mx, fecha de consulta: 21 de septiembre de 2015.
- Índice de Desigualdad de Género e Indicadores Relacionados* (2011), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Table4.pdf, fecha de consulta: 11 de octubre de 2013.
- Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos 2013*, Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, en www.dipres.gob.cl, fecha de consulta: 15 de octubre de 2013.
- Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015*, Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, en www.dipres.gob.cl, fecha de consulta: 27 de abril de 2015.
- Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA) (2012), *Los movimientos de mujeres y su incidencia en la participación sindical en México*, México.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2007), *Modelo de Equidad de Género, MEG: 2003*, 2ª ed., México.

- (2010), *Evaluación en materia de diseño del programa: Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, México, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.
- (2012), *Modelo de Equidad de Género, MEG:2012, Modelo de un Sistema de Gestión de Equidad de Género*, México, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 11 de marzo de 2013.
- (2013), *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPEG)*, México, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.
- (2014a), *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Género*, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 8 de octubre de 2014.
- (2014b), *Diagnóstico del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 15 de marzo de 2015.
- (2015), *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio fiscal 2014*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2013, México, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 10 de marzo de 2014.
- Instituto Nacional de Salud Pública. Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (2007), *Evaluación del Diseño del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras*, México, en cedoc.inmujeres.gob.mx/, fecha de consulta: 17 de abril de 2014.
- Jiménez De León, Juan Ramón (1997), —*Keynes a la luz de la crisis bancaria y financiera de México en 1996*”, en Estay R., Jaime y Manchón C., Federico (comps.), *Keynes... hoy*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía, UAM-Xochimilco, Doctorado en Ciencias Sociales, pp. 269-279.
- Jusidman, Clara y Pérez Molina, Ivette (2009), —*Políticas de familia en México y transformaciones sociales*”, en Schmukler Scornik, Beatriz y Campos, Ma. del Rosario (coord.), *Las políticas de familia en México y su relación con las transformaciones sociales*, México, Instituto Mora, pp. 17-101.

- Kaplan, Marcos (2002), *Estado y globalización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 90.
- Kelsen, Hans (2000), *Teoría Pura del Derecho*, 11ª ed., México, Ed. Porrúa.
- Keynes, John Maynard (1936), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 13ª reimpr., México, Fondo de Cultura Económica.
- Konrad, Alison M. y Mangel, Robert (2000), "The impact of work-life programs on firm productivity", *Strategic Management Journal*, Volume 21, Issue 12, december 2000, pages 1225-1237, en www.worklifebalance.com, fecha de consulta: 29 de marzo de 2013.
- Lagarde y De Los Ríos, Marcela, Brugada Molina, Clara y Casanova Calam, Marbella (2005), *Trabajo y género*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura.
- Lange, Oskar (1996), *Economía Política I. Problemas Generales*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Lenin, Vladimir I. (1966), *El Estado y la Revolución*, México, Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- La Campaña de la Cumbre de Microcrédito* (2013), en www.microcreditsummit.org, fecha de consulta: 24 de noviembre de 2013.
- Ley de Contrato de Trabajo vigente*, República Argentina, en www.infoleg.gov.ar, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente*, www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014.
- Ley de Ingresos de la Federación* (2015), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 27 de abril de 2015.
- Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013. Ley No. 20.641*, República de Chile, Ministerio de Hacienda, en www.dipres.gob.cl, fecha de consulta: 22 de abril de 2013.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente*, en www.juridicas.unam.mx, fecha de consulta: 18 de abril de 2013.

Ley del Instituto Nacional de las Mujeres vigente, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 20 de abril de 2013.

Ley del Seguro Social vigente, en www.juridicas.unam.mx, fecha de consulta: 17 de abril de 2013.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente, Diario Oficial de la Federación, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2013.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014.

Ley Federal del Trabajo, en www.juridicas.unam.mx, fecha de consulta: 15 de abril de 2013.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación vigente, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta 3 de mayo de 2013.

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil (2011), Diario Oficial de la Federación, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 19 de abril de 2014.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 23 de abril de 2015.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres vigente, en www.juridicas.unam.mx, fecha de consulta: 8 de mayo de 2013.

Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres de España vigente, en www.todalaley.com, fecha de consulta: 6 de mayo de 2013.

López López, Ma. Teresa (2002), —“*Políticas públicas destinadas a conciliar la vida familiar y laboral*”, en *Conciliar la Vida. Tiempo y servicios para la igualdad*, España, Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, colección Teresa Rendón Gan, pp. 139-147.

Mariani Ochoa, René (2012), *El gasto público y su normatividad: Propuestas para su eficiencia*, México, Universidad de Veracruz, Plaza y Valdés Editores.

- Martínez Escamilla, Ramón (2010), *Estado, gobierno y política económica*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C.
- Martínez Franzoni, Juliana y Camacho, Rosalía (2007), —Equilibristas o malabaristas..., pero ¿con red? La actual infraestructura de cuidados en América Latina”, en Carbonero Gamundí, María Antonia y Levín, Silvia (comps.), *Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, pp. 117- 146.
- Marx, Karl (1898), *Salario, precio y ganancia*, en <http://www.ehu.es/Jarriola/Docencia/EcoMarx/salario,%20precio%20y%20ganancia.pdf>, consultado el 26 de agosto de 2014.
- (2007), *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858, Volumen 1*, 20ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores, Biblioteca del pensamiento socialista.
- Melgar, Ivonne (2014), —Estancias infantiles incumplen normas”, *Excelsior*, México, 22 de febrero de 2014, en www.excelsior.com.mx
- Méndez, Luis, —~~S~~en discapacitados a las calles de Madrid”, *Reforma*, México, lunes 3 de diciembre de 2012, *Internacional*, p.30.
- Molyneux, Maxine (2005), —~~M~~s allá del debate sobre el trabajo doméstico”, en Rodríguez, Dinah y Cooper, Jennifer (comps.), *El debate sobre el trabajo doméstico. Antología*, México, pp. 13-51.
- Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave (1995), *Hacienda pública*, España, Ed. McGraw Hill.
- Napoleoni, Claudio (1962), *Diccionario de Economía Política*, España, Ediciones Castilla.
- Nelson, Julie A. (2011), —Eminism and Economics”, Benería, Lourdes, Ann Mari May y Diana Strassmann (editors), *Feminist Economics*, USA, vol. I, núm. 3, pp. 37-54.
- Organización Internacional del Trabajo, *Igualdad de género y trabajo decente* (2005), Oficina para la Igualdad de Género, Ginebra, Suiza, www.ilo.org/dyn/gender/docs/RES/432/F1359823936/Buenas%20practiccas.pdf, fecha de consulta: 28 de enero de 2013.

ONU, *Declaración del Milenio* (2000), en www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.

----- *Proyecto de documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf, fecha de consulta: 16 de abril de 2014.

ONU-Mujeres, *Presupuesto y Género en América Latina y El Caribe*, en www.presupuestoygenero.net/, fecha de consulta: 11 de noviembre de 2014.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2009), *La FAO en México. Más de 60 años de cooperación 1945-2009*, México, en www.fao.org.mx, fecha de consulta: 10 de abril de 2014.

Palacios, Surya (2011), —EABC de la tragedia en Sonora”, *CNN México*, 5 de junio de 2011, en mexico.cnn.com, fecha de consulta: 25 de agosto de 2015.

Palma Rojas, Lauren (2007), *¿Cómo realizo un análisis de los Presupuestos Públicos con una Perspectiva de Género?*, Costa Rica, Instituto Nacional de las Mujeres, Fascículo 2 de la serie La Equidad en los Presupuestos Públicos.

Patiño Manffer, Ruperto (2010), —EEstado soberano y la globalidad”, en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Formación y Perspectivas del Estado en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio Nacional, Serie Estudios Jurídicos Núm. 164.

Pautassi, Laura (2007) *¡Cuánto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*, Argentina, Ed. Capital Intelectual.

Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) y (2012- 2018), México, en pnd.presidencia.gob.mx/, fecha de consulta: 13 de octubre de 2013.

Pérez Orozco, Amaia (2014), —Elementos definitorios de la Economía Feminista”, en Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, *La Economía Feminista como un derecho*, pp. 83-128.

Picchio, Antonella (2014), "Trabajo productivo y trabajo reproductivo", en Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, *La Economía Feminista como un derecho*, pp. 37-53.

Polanyi, Karl (2011), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, 2ª ed., 2ª reimpr., México, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Portal del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), en www.unwomen.org/, fecha de consulta: 16 de enero de 2013.

Portal de INMUJERES, en www.inmujeres.gob.mx, fecha de consulta: 5 de mayo de 2014.

Portal de la Cámara de Senadores (2015), www.senado.gob.mx, fecha de consulta: 23 de abril de 2015.

Portal del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Gobierno de Chile, en portal.sernam.cl/, fecha de consulta: 24 de febrero de 2013.

Portal del Consejo Nacional de las Mujeres, República Argentina, en www.cnm.gov.ar/, fecha de consulta: 8 de marzo de 2013.

Portal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina, en www.trabajo.gov.ar/, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.

Portal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, República Argentina, en sitiodelciudadano.mecon.gob.ar/sici/ca11_gastos_progr.html, fecha de consulta: 18 de marzo de 2013.

Porrúa Pérez, Francisco (1958), *Teoría del Estado*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa.

Poulantzas, Nicos (2007), *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, 30ª ed., México, Siglo Veintiuno Editores.

Presupuesto 2013, Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, en www.dipres.gob.cl, fecha de consulta: 10 de abril de 2013.

—Presupuesto de Egresos de la Federación” (2008), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013.

----- (2009), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013.

----- (2010), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013.

----- (2011), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013.

----- (2012), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013.

----- (2013), *Diario Oficial de la Federación*, México, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013.

----- (2014), en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2013.

----- (2015), en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 13 de febrero de 2015.

Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Conciliación Vida Laboral, Familiar y Personal (2013), Servicio Nacional de la Mujer, República de Chile, en portal.sernam.cl/?m=programa&i=4, fecha de consulta: 1 de abril de 2013.

Programa de Equidad de Género (2012), Suprema Corte de Justicia de la Nación, en www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?article46, fecha de consulta: 2 de mayo de 2013.

Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (2012), México, en www.pronafim.gob.mx, fecha de consulta: 20 de octubre de 2013.

Programa de Mainstreaming de Género (2012), Instituto de la Mujer adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España, en

www.inmujer.gob.es/areasTematicas/mainstreaming/home.htm, fecha de consulta: 17 de octubre de 2013.

—Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las mujeres 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de agosto de 2013, en www.diputados.gob.mx, fecha de consulta: 5 de octubre de 2013.

Proyecto de Ley de Eliminación del Sesgo de Género (2007), Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, www.govtrack.us/congress/bills/110/hr3514, fecha de consulta: 5 de enero de 2013.

Proyecto de Ley del Premio a las Empresas por la aplicación de Políticas de Conciliación entre la Vida familiar y la Vida Laboral (2010), Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, www.govtrack.us/congress/bills/111/hr4855, fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

Ramales Osorio, Martín (2012), *Mercado y Estado. Economía neoclásica vs economía poskeynesiana*, en www.utm.mx/temas/temas-docs/e0235.pdf, fecha de consulta: 11 de abril de 2013.

Rawls, John, *Liberalismo político* (1995), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, Ed. Fondo de Cultura Económica.

—Reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de diciembre de 2012.

Rendón Gan, Teresa (2003), *Trabajo de hombres y trabajo de mujeres en el México del siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Programa Universitario de Estudios de Género.

Renzi, María Rosa (2014), —Erol del Estado en la Economía del cuidado”, en Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, *La Economía Feminista como un derecho*, pp. 181-195.

Retchkiman K., Benjamin (1977), *Introducción al estudio de la Economía Pública*, 2ª ed., México, UNAM, Textos universitarios.

- (1987), *Teoría de las finanzas públicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Ribeiro Ferreira, Manuel (2004), *Hacia una política social de la familia*, México, Senado de la República.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007), -Argentina Gasto Público y Equidad de Género: El Caso de Argentina”, en *Políticas Fiscales y Género Estudios de Caso: Argentina y Colombia*, Uruguay, Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe / Iniciativa Feminista de Cartagena.
- Rosas Figueroa, Aniceto y Santillán López, Roberto (1962), *Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México*, México, Escuela Nacional de Economía, UNAM.
- Roudinesco, Élisabeth (1990), *Feminismo y Revolución. Théroigne de Méricourt*, España, Ediciones Península.
- Ruiz Caro, Ariela (2002), *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Serie Gestión Pública, en www.cepal.org/publicaciones/xml/3/11643/spg28.pdf, fecha de consulta: 18 de septiembre de 2012.
- Saldaña, Iván (2012), —¿Vala, por ampliar horario de clases”, *Excelsior*, México, viernes 24 de agosto de 2012.
- Salido Cortés, Olga (2007), —La conciliación de la vida familiar y laboral en España: hacia un nuevo equilibrio de bienestar”, en Carbonero Gamundí, María Antonia y Levín, Silvia (comps.), *Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, pp. 277- 306.
- Sandoval, Irma Eréndira (2012), —Corrupción y rendición de cuentas”, en *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- Sánchez Bringas, Ángeles (2003), *Prácticas reproductivas y experiencias maternas en la ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: (2014), *Informe Físico Financiero del PROMUSAG 2013*, en www.sedatu.gob.mx, fecha de consulta: 21 de octubre de 2014.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (2014), en www.sedatu.gob.mx/sraweb/date/2014/, fecha de consulta: 10 de octubre de 2014.

Secretaría de Desarrollo Social (2013), *Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras*, México, en www.sedesol.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.

----- (2008), *Cuarto Informe Trimestral. Programas del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*, México, en www.sedesol.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.

----- (2009), *Cuarto Informe Trimestral. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*, México, en www.sedesol.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.

----- (2011), *Cuarto Informe Trimestral. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*, México, en www.sedesol.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.

----- (2012), *Cuarto Informe Trimestral. Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social*, México, en www.sedesol.gob.mx, fecha de consulta: 26 de octubre de 2013.

Secretaría de Economía (2014), *Cuarto Informe Trimestral para el ejercicio fiscal 2013 sobre el presupuesto ejercido*, en www.economía.gob.mx, fecha de consulta: 21 de octubre de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2014), *Plataforma de Transparencia de Proyectos de Inversión en Entidades Federativas y Municipios*, México, en www.shcp.gob.mx, fecha de consulta: 23 de marzo de 2014.

Secretaría de la Reforma Agraria, Universidad Autónoma Chapingo (2009), *Evaluación externa complementaria para medir los indicadores de fin y propósito. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*, México, en www.sedatu.gob.mx, fecha de consulta: 22 de octubre de 2013.

Secretaría de la Reforma Agraria, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2011), *Evaluación de los programas de fomento de la Secretaría de la Reforma Agraria. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*, México, en www.sedatu.gob.mx, fecha de consulta: 23 de octubre de 2013.

----- (2012), *Evaluación Externa Complementaria sobre la Perspectiva de Género de los Programas de Fomento de la Secretaría de la Reforma Agraria. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*, México, en www.sedatu.gob.mx, fecha de consulta: 23 de octubre de 2013.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2006), *Programa de Empleo Temporal 2001-2006*, México, en www.semarnat.gob.mx, fecha de consulta: 24 de octubre de 2013.

----- (2011), *Informes Trimestrales de Avance Financiero del Programa de Empleo Temporal (2008-2011)*, México, en www.semarnat.gob.mx, fecha de consulta: 24 de octubre de 2013.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2009), *Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2009 que establece los requisitos para la certificación de las prácticas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres*, México, en www.stps.gob.mx, fecha de consulta: 14 de marzo de 2014.

----- (2013), *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*, México, en www.stps.gob.mx, fecha de consulta: 14 de marzo de 2014.

Sen, Amartya K. (2011), —Gender and Cooperative Conflicts”, Benería, Lourdes, Ann Mari May y Diana Strassmann (editors), *Feminist Economics*, USA, vol. II, núm. 2, pp. 5-31.

Sepúlveda Cuéllar (2010), —La Auditoría Superior de la Federación: un órgano para la rendición de cuentas”, *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, Quinto Número, mayo-agosto.

Serna De La Garza, José Ma. (2010), *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería*

ABC), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos núm. 158.

Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado* (2003), 16ª ed., México, Ed. Porrúa.

Serrano, Felipe (2006), —“Pesamiento post-keynesiano y pensamiento marxista”, en Girón, Alicia (coord.), *Confrontaciones monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 19-28.

Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y Acción Empresarial (2003), *Guía práctica para implementar medidas de conciliación familia y trabajo en la empresa*, República de Chile, www.deres.org.uy/home/descargas/guias/Guia_de_Conciliacion_de_la_vida_laboral_y_familiar_AccionRSE.pdf, fecha de consulta: 11 de enero de 2013.

Simón, Angélica (2007), —“Vivir en familia”, *El Universal*, México, D.F., 20 de marzo, p.C-5.

Simonnet, Carole (2011), —“Está sin castigo denuncias de ASF”, *Reforma*, México, 20 de febrero de 2011, en www.reforma.com.mx, fecha de consulta: 2 de septiembre de 2014.

Stiglitz, Joseph E., (1995), *La economía del sector público*, 2ª ed., España, Ed. Antoni Bosch.

----- (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, España, Ed. Taurus.

----- (2007), *El malestar de la globalización*, España, Ed. Punto de Lectura.

Somavía, Juan (2012), en www.ilo.org/global, fecha de consulta: 10 de enero de 2012.

Tello, Carlos (2011), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, 2ª ed., 2ª reimpr., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.

Tomas Carpi, Juan Antonio (1992), *Poder, Mercado y Estado en el capitalismo maduro*, España, Ed. Tirant lo Blanch, Estudios de Economía.

Trujillo Martínez, Augusto (2001), *El Estado y el Derecho*, Colombia, Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Ulrich, Beck (2000), *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, España, Ed. Paidós.

United States Department of Labor (2012), en www.dol.gov/index/htm, fecha de consulta: 4 de febrero de 2013.

Villota, Paloma de (2003), —Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva. El caso de España”, en *Economía y Género. Macroeconomía, política fiscal y liberalización. Análisis de su impacto sobre las mujeres*, España, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Ed. Icaria, pp. 295-342.

----- (editora) (2008), *Conciliación de la vida profesional y familiar. Políticas públicas de conciliación en la Unión Europea*, España, Ed. Síntesis, Economía, Serie: Actualidad.

Villota Paloma de, Jubeto, Yolanda y Ferrari, Ignacio (2013), *Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos*, España, Instituto de la Mujer (Ministerio de Igualdad).

Vizcarra Cifuentes, José Luis (2007), *Diccionario de Economía. Términos, ideas y fenómenos económicos*, México, Grupo Editorial Patria.

Witker V., Jorge (2011), *Derecho Económico*, México, Ed. Harla.

World Alliance for Breastfeeding Action (WABA) Women and Work Task Force (2011), www.waba.org.my/whatwedo/womenandwork/pdf/mpchart2011a.pdf, fecha de consulta: 19 de abril de 2013.

Work and Families Act (2006), Reino Unido, en www.legislacion.gov.uk/ukpg/2006/18/contents, fecha de consulta: 12 de febrero de 2013.

Work and Families (Increase of maximum amount) Order (2009), Reino Unido, en www.legislation.gov.uk/uksi/2009/1903/pdfs/usksi_20091903_en.pdf, fecha de consulta: 23 de marzo de 2013.

Work and Families Act 2006, Commencement No.3 (2010), Reino Unido, en www.legislation.gov.uk/uksi/2010/128/pdfs/usksi_20100128_en.pdf, fecha de consulta: 22 de mayo de 2013.

Zapata Martelo, Emma y Flores Hernández, Aurelia (2003), —Desde la banca de desarrollo hacia las microfinanzas”, en Zapata Martelo, Emma, *Microfinanciamiento y empoderamiento de mujeres rurales. Las cajas de ahorro y crédito en México*, México, Plaza y Valdés Editores, pp.19-61.

Zavaleta Salgado, Ruth (2012), —La CEDAW y la política de género”, *El Excelsior*, México, jueves 15 de marzo de 2012.