



“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL A CARGO DE LA DIPUTADA MILDRED CONCEPCIÓN ÁVILA VERA, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

La que suscribe, Diputada Federal, **MILDRED CONCEPCIÓN ÁVILA VERA**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, Fracción II y artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, continúa siendo un desafío que afecta diferenciadamente a hombres y mujeres, a niñas, niños y adolescentes.

Es importante comprender en todas sus dimensiones e interseccionalidades la pobreza y superar este desafío, no solo por razones éticas y de justicia social, sino porque contribuye a un mayor desarrollo individual y colectivo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) menciona que, la pobreza en América Latina se mantuvo estable en 2017, pero aumentó la pobreza extrema, alcanzando su nivel más alto desde 2008, mientras que la desigualdad apenas ha empezado a reducirse.

Este órgano señala que, las encuestas o mecanismos para determinar la pobreza son estructurados con un enfoque globalizador y no están diseñados desde una perspectiva diferenciada para los distintos grupos sociales, incluyendo en esta

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

perspectiva a la de género, tomando en consideración que tanto hombres como mujeres tienen ingresos diferentes así como necesidades diferentes, lo que podría dar una idea más aproximada sobre el impacto diferenciado de la pobreza no solo por sexo, sino también por grupos de edad y demarcaciones geográficas.

La insuficiencia de recursos monetarios para alcanzar un nivel de bienestar compatible con la dignidad humana es una de las formas más alarmantes en que se presentan las diferencias sociales. Esta insuficiencia de recurso se relaciona con privaciones en el acceso a los bienes y servicios básicos, y a una protección social adecuada, así como a la falta de participación en los espacios fundamentales de la sociedad, entre otras.

Por otra parte, la pobreza vista desde la perspectiva de género deja ver que, la pobreza en las mujeres está más relacionada con discriminación de género que con capacidades y ello influye en el desarrollo de las mujeres y en el propio desarrollo de la sociedad.

En México, las mujeres acceden al mercado laboral en condiciones de desigualdad, debido a la división de trabajo tradicionalmente establecida, en la cual las mujeres asumen además el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos de manera casi exclusiva, lo que a la larga afecta su permanencia en el mercado laboral.

Algunas autoras señalan que la pobreza debe verse desde dos enfoques, el primero tiene que ver con la privación de necesidades básicas y el otro está relacionado con el deficiente acceso a medios o la presencia de obstáculos para satisfacerlos. Desde este enfoque, las mujeres enfrentan cotidianamente múltiples obstáculos fundados en razones de género, que le impiden o limitan alcanzar los medios para satisfacer necesidades básicas. Entre tales obstáculos figuran las dobles o triples jornadas de trabajo para las mujeres, donde miles tienen que

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

participar en el mercado laboral pero a su vez tienen que cubrir las necesidades de atención y cuidado en sus hogares, a lo que se suma, la alta tasa de fecundidad, más recientemente en adolescentes, que se ven obligadas a incorporarse al mercado laboral sin capacidades para ello y sin escolaridad suficiente para alcanzar mejores posiciones e ingresos.

Es por lo anterior que muchas mujeres se ven obligadas a insertarse en el mercado informal, lo que genera incertidumbre por la precariedad de los ingresos y la exposición a mayores amenazas sociales.

Diversos estudios y encuestas han mostrado que la jornada de trabajo de las mujeres es más larga que la de los hombres, debido al trabajo doméstico no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares.

En la década de 1980, en América Latina se empezó a analizar el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva de género. Identificaron una serie de particularidades dentro de la pobreza que afectaban de manera específica a las mujeres y señalaron que la cantidad de mujeres pobres era mayor a la de los hombres, que la pobreza de las mujeres era más aguda que la de los hombres y que existía una tendencia a un aumento más marcado de la pobreza femenina, particularmente relacionada con el aumento de los hogares con jefatura femenina¹.

La necesidad de reconocer que hombres y mujeres sufren la pobreza de manera diferente es fundamental, y que el género es un factor, así como lo es la edad, la etnia y la ubicación geográfica, entre otros, que incide en la pobreza y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres a padecerla.

¹ repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5918/1/S0400008_es.pdf

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

De igual manera las tasas de analfabetismo han afectado históricamente, pero con el paso de los años la brecha con respecto a los hombres ha disminuido, pero desafortunadamente hay una mayor cantidad de mujeres entre la población analfabeta, especialmente entre la población de la tercera edad (CEPAL 2003).

Resulta entonces necesario, el aporte de la perspectiva de género a una definición más amplia de la pobreza, plantea la necesidad de contar con nuevas formas de medición para comprender con mayor precisión el fenómeno.

En la actualidad todas las encuestas para medir la pobreza, se basan en la medición del ingreso por hogar o en las características de vivienda, de la seguridad social o de la alimentación, pero sería más realista si tuviera perspectiva de género, lo que vendría siendo la medición de ingresos a nivel individual, ya que los ingresos con que cuentan las personas para satisfacer sus necesidades son diferentes.

Sin embargo, esta propuesta pretende robustecer la manera en que se mide la pobreza en México, para que los hallazgos no se pierdan en la generalidad y logren considerar las ventajas que representan la medición a escala individual, para captar la pobreza de aquellas personas que no cuentan con ingresos propios o donde la doble o triple jornada laboral aún en hogares no pobres, permite visibilizar las diferencias de género.

De la misma manera se deben considerar las jefaturas de hogar, con base en que, esta condición tiende a provocar más discriminación para obtener un trabajo remunerado y otro tipo de recursos debido a las limitaciones de tiempo y movilidad.

En México existe un instrumento denominado Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), cuyo objetivo consiste en ofrecer un panorama



“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

sobre el comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares, además de información de quienes integran los hogares, la cual permite contemplar un panorama sobre las condiciones en que viven las mujeres en los hogares.

La inclusión en la ENIGH sobre el gasto destinado a mujeres, en los apartados de cuidados personales, cuidados a la salud, vestido, calzado y educación, cultura y recreación, abre la oportunidad de demostrar notables diferencias en los recursos indispensables para satisfacer las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres.

Y el ejemplo más claro para ver porque se debe medir la pobreza con perspectiva de género es en los gastos de salud. Dadas las limitaciones de información, sólo se tiene evidencia de diferencias en aspectos físicos y biológicos, particularmente relacionados con el ciclo reproductivo de las mujeres, que suponen más necesidades, y por ende más gastos para ellas, en comparación con otros integrantes del hogar.

De la misma manera algunos ejemplos claros de porque las mujeres son más pobres que los hombres, son las necesidades específicas de la condición biológica de las mujeres asociadas con el embarazo, parto, puerperio y enfermedades relacionadas con ellas, como diabetes gestacional y discapacidad asociada a la maternidad y posparto, sobrepeso u obesidad, complicaciones del embarazo, mayor vulnerabilidad al contagio de infecciones de transmisión sexual, ciclos menstruales dolorosos, efectos del virus del papiloma humano como precursor del cáncer cérvico uterino, cáncer mamario, alteraciones hormonales de la menopausia, entre otras (ENIGH).

Es decir, las mujeres requieren más recursos que los hombres para satisfacer necesidades específicas relacionadas con el ejercicio de sus derechos sociales. El más evidente se refiere a los gastos en salud como se mencionó con anterioridad.



“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

La educación también es un factor a tener en cuenta, especialmente porque no son las mismas razones las que llevan a hombres y a mujeres a abandonar los estudios, por lo que el rezago educativo tiene un sesgo particular de género, lo cual es un reflejo de la desigualdad social que afecta diferenciadamente por sexo, edad y por condición socioeconómica.

Conforme al análisis sobre pobreza y género, realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares levantada entre 2008 y 2018, se pueden extraer los siguientes datos claves para comprender la pobreza de las mujeres:

- El número de jefaturas femeninas de hogar creció de 2008 a 2018. Independientemente de su condición de pobreza, su incidencia aumentó de 25 a 30 por ciento.
- Las jefas sin pobreza conforman principalmente hogares nucleares y, las jefas en pobreza constituyen estructuras ampliadas.
- Los hogares con jefaturas femeninas presentan mayor número de integrantes en edades teóricamente no laborales, es decir, población menor de 15 años o de 65 o más, lo que representa una mayor dependencia económica potencial.
- La menor participación de los ingresos de las mujeres respecto de los hombres es reflejo de las menores percepciones laborales, la menor participación económica y en general, de la menor autonomía económica que presentan las mujeres respecto de los hombres.
- En 2018, el ingreso promedio de los hombres era de 21,962 pesos mientras que el de las mujeres era de 13,595 pesos, lo que significa una diferencia, que se sostiene similar a lo largo de los años, de 8,367 pesos.



“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

- Las mujeres en contextos de pobreza dependen más de los ingresos de fuentes indirectas, es decir, de recursos monetarios provenientes de otros hogares o de programas gubernamentales.
- Para las mujeres en pobreza el ingreso de fuentes indirectas (otros hogares o programas de gobierno) representó alrededor de la tercera parte sus ingresos.
- En contextos de pobreza, la brecha salarial crece, ya que las mujeres obtuvieron 73 pesos por cada 100 pesos respecto de los hombres.
- El rezago educativo es mayor en contextos de pobreza, asciende a 40 por ciento en los jefes y 50 por ciento en las jefas.
- 5% de las mujeres en pobreza tienen acceso como titulares de la afiliación a servicios de salud, mientras que el 16% de los hombres con pobreza, son titulares de afiliación a servicios de salud.
- La carencia por acceso a alimentación en contextos de pobreza se presentó en el 38% en los hogares jefaturados por mujeres, mientras que en los jefaturados por hombres se presentó en el 30% de los hogares
- Respecto a los hombres, las mujeres destinan 2.5 veces más de tiempo a los quehaceres del hogar y el doble en el cuidado de otras personas, indistintamente de su condición de pobreza.

En materia de compromisos internacionales en Derechos Humanos, adquiridos por México, es de considerar que, conforme a las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, del 2018, señala su preocupación con respecto a la afectación que produce la pobreza en las mujeres, en especial a las rurales e indígenas, manifestando:

La manera desproporcionada en que la pobreza afecta a esas mujeres y los obstáculos que afrontan en el acceso a la atención de la salud, la educación y las oportunidades de empleo en el sector formal;



“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Respecto del empoderamiento económico y prestaciones sociales, la recomendación número 44, insta al estado parte para que:

a) Fortalezca su estrategia nacional de reducción de la pobreza, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos y marginados de mujeres, en particular las indígenas, las afroamericanas y las mujeres del medio rural, asegurándose de que el desarrollo y la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean plenamente inclusivos y fomenten la participación activa de las mujeres en la formulación y la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza;

En este mismo sentido la Plataforma de Acción de Beijing sobre la Medición de la Pobreza con Perspectiva de Género, menciona la necesidad de erradicar las múltiples causas del empobrecimiento siendo una de las más importantes la discriminación de género, que impone una carga desproporcionada a las mujeres.

Cuando las mujeres son pobres, sus derechos no están protegidos. Se enfrentan a obstáculos que pueden resultar extraordinariamente difíciles de superar. Esta situación da como resultado privaciones en sus propias vidas y pérdidas para la sociedad en general y para la economía, puesto que es bien sabido que la productividad de las mujeres es uno de los principales motores del dinamismo económico; en este sentido la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, señala la urgencia de abordar la relación entre las mujeres y la pobreza, convirtiendo a esta en la primera de las 12 áreas de atención.

Es por lo anterior que resulta relevante medir la pobreza con perspectiva de género, para identificar de manera focalizada las principales necesidades y obstáculos que enfrentan las mujeres en situación de pobreza, dado que este fenómeno las afecta de manera diferenciada en relación a los hombres y las expone a mayores amenazas sociales, especialmente de violencia.

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

Se propone entonces, reformar el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, relativo a la definición y medición de la pobreza, para que esta cuente con perspectiva de género, conforme a lo anteriormente planteado.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL</p> <p>Capítulo VI De la Definición y Medición de la Pobreza</p> <p>Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:</p> <p>I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar;</p>	<p>LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL</p> <p>Capítulo VI De la Definición y Medición de la Pobreza</p> <p>Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, incorporando la perspectiva de género y de edad, al menos sobre los siguientes indicadores:</p> <p>I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar;</p>



“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

<p>III. Acceso a los servicios de salud;</p> <p>IV. Acceso a la seguridad social;</p> <p>V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;</p> <p>VIII. Grado de cohesión social, y</p> <p>IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.</p>	<p>III. Acceso a los servicios de salud;</p> <p>IV. Acceso a la seguridad social;</p> <p>V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;</p> <p>VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;</p> <p>VIII. Grado de cohesión social;</p> <p>IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.</p> <p>X. Tasa de fecundidad;</p> <p>XI. Jefatura de hogar;</p> <p>XII. Trabajo no remunerado.</p> <p>XIII. Tiempo dedicado al trabajo en el hogar y tareas de cuidado.</p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración la presente propuesta al tenor del siguiente proyecto de decreto:

PROYECTO DE DECRETO

Por el que se reforma el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social.

ÚNICO.- Se reforma el artículo 36, relativo a la definición y medición de la pobreza, establecido en la Ley General de Desarrollo Social.

Capítulo VI

De la Definición y Medición de la Pobreza

Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y

“LXIV Legislatura de la Paridad de Género”

dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, **incorporando la perspectiva de género y de edad**, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda digna y decorosa;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda digna y decorosa;
- VII. Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad;
- VIII. Grado de cohesión social;
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.
- X. **Tasa de fecundidad;**
- XI. **Jefatura de hogar;**
- XII. **Trabajo no remunerado.**
- XIII. **Tiempo dedicado al trabajo en el hogar y tareas de cuidado.**

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Mildred Concepción Ávila Vera

Diputada Federal

Palacio Legislativo a 16 de abril del 2020.