

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LA BRECHA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA NORMATIVIDAD
DIRIGIDA AL EMBARAZO ADOLESCENTE EN MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA

GENIVEVE MIRELLE MONROY SIERRA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. GUILLERMO M. CEJUDO

CIUDAD DE MÉXICO

2024

Agradecimientos

A mis amados abuelitos Juan Monroy Aguirre y Catalina Cárdenas Flores, su presencia vive en mí, siempre seguirán iluminando mi camino. Gracias por verme, confiar en mí y darme “armas para la vida”. A pesar de no estar físicamente, su amor continúa trascendiendo en mi desarrollo profesional y personal.

A mi amado esposo Carlos Eduardo Revollo Cárdenas, mi admiración por ti ha sido mi inspiración para llegar lo más alto que pueda. Gracias por ser mi pilar y alentarme siempre a seguir mis sueños.

A mi querida hermana gemela Lizette Marielle Monroy Sierra, compañera de aventuras y confidente, gracias por tu apoyo incondicional y por ser mi mayor admiradora para alcanzar e ir más allá de mis metas. Sin tu apoyo y aliento, no habría forma de haber cruzado este arduo camino.

A mi querido papá José Amador Monroy Cárdenas, por creer en mi carrera y alentarme a llegar lejos en esta vida. Gracias por ser mi guía en el mundo de las Ciencias Sociales.

A mi estimado asesor, el Dr. Guillermo M. Cejudo, por su orientación experta, paciencia y apoyo constante a lo largo de este camino académico. Sus conocimientos y consejos fueron fundamentales para el desarrollo de esta tesina.

A mi querido profesor Daniel Álvarez Espinosa, por su invaluable contribución al enriquecimiento de mis conocimientos en el área de la Gestión Pública. Su pasión por la enseñanza, cariño y dedicación a sus estudiantes han dejado una huella imborrable en mí.

A todos ustedes, mi más profundo agradecimiento, su influencia ha dejado una marca indeleble en mi corazón y en mi carrera profesional.

¡Gracias!

Resumen

El embarazo y la maternidad temprana representan desafíos significativos en México, donde las tasas son más altas que el promedio internacional. Este fenómeno se atribuye a la pobreza y discriminación por género que enfrentan las jóvenes en nuestra sociedad. Estas circunstancias no solo afectan el desarrollo personal de las adolescentes, sino que también amplían la brecha de género.

Para abordar esto, se han implementado políticas públicas que se centran en la prevención del embarazo adolescente a través de la educación sexual y el acceso a métodos anticonceptivos, así como en brindar apoyo económico a las jóvenes. Sin embargo, tienden a pasar por alto el papel de los hombres en la paternidad, perpetuando estereotipos sexistas que asignan a las mujeres la responsabilidad en el cuidado y crianza de los hijos.

Este análisis revela una distribución desigual de responsabilidades en la crianza de los hijos y el cuidado del hogar, con las mujeres dedicando significativamente más tiempo que los hombres. Esta desigualdad se traduce en limitaciones en el acceso de oportunidades para el desarrollo laboral y educativo de las jóvenes.

Se sugiere que las políticas públicas relacionadas con el embarazo adolescente adopten una perspectiva integral de género para promover la igualdad sustantiva. Además, se propone una campaña nacional destinada a promover la paternidad activa y la corresponsabilidad en la crianza de los hijos y las responsabilidades del hogar.

Bajo este tenor, se expone que la implementación de Informes de Impacto de Género y una perspectiva transversal de género en la formulación de políticas públicas pueden contribuir significativamente a la reducción de estereotipos de género y a la promoción de la equidad entre hombres y mujeres. En resumen, fomentar la paternidad activa se presenta como una estrategia clave para lograr la equidad de género y reducir la brecha entre hombres y mujeres en México.

Siglas y acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
D.O.F.	Diario Oficial de la Federación
ENADID	Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
ENAPEA	Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
I.S.R.	Impuesto Sobre la Renta
I.V.A.	Impuesto Sobre el Valor Agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROMAJOVEN	Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas
RAE	Real Academia Española
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WEF	Foro Económico Mundial

Índice de Contenido

1. Introducción	1
2. Definición del problema	4
2.1 Políticas y normatividad en México sobre el embarazo adolescente.....	4
2.1.1 Metodología de investigación	5
2.1.2 Antecedentes de políticas públicas y normatividad	6
2.2 El problema del embarazo adolescente.....	8
2.3 Maternidad y embarazo: una situación de desigualdad entre mujeres y hombres	9
2.4 Diagnóstico del embarazo y maternidad adolescente.....	10
2.5 La brecha de género en México	13
2.6 Efectos del embarazo y maternidad adolescente	14
2.7 La igualdad sustantiva entre mujeres y hombres: derecho constitucional en México.....	15
3. Opciones y evidencia	16
3.1 Las políticas públicas en materia de embarazo y maternidad adolescente en México.....	16
3.2 El marco analítico de Ingram y Schneider.....	20
3.2.1 Poblaciones objetivo	20
3.2.2 Construcciones sociales de poblaciones objetivo	21
3.3 Metodología de Ingram y Schneider aplicada al estudio de las poblaciones objetivo en las políticas públicas de género	24
3.4 La construcción social de las poblaciones objetivo en las políticas públicas de embarazo y maternidad adolescente en México	24
3.5 Hallazgos e implicaciones del análisis	27
3.5.1 La transversalidad de género en las políticas públicas en México.....	28
3.5.2 La metodología SMART para la evaluación del impacto de género en las políticas públicas	29
3.5.3 Marco conceptual.....	29
3.5.3.1 División social del trabajo.....	30
3.5.3.2 Organización de la vida privada.....	32
3.5.3.3 Diagnóstico	33
4. Propuesta y recomendaciones	35
4.1 El informe de impacto de género para la transversalidad en las políticas públicas	35
4.2 La distribución del cuidado de los hijos y el hogar a través de la paternidad activa.....	38
5. Implicaciones	40

6. Bibliografía	42
------------------------------	----

Índice de Tablas

Tabla 1. <i>Porcentaje de población de 15 a 24 años clasificada como NiNi según sexo y condición de actividad no económica</i>	12
Tabla 2. <i>Tipos de políticas nacionales y normatividad del embarazo y maternidad adolescente en México</i>	17
Tabla 3. <i>El impacto del diseño de políticas en los distintos tipos de población objetivo</i>	23
Tabla 4. <i>Mensajes de política pública sobre las poblaciones objetivo de mujeres en México</i>	26
Tabla 5. <i>Estructuras de la metodología SMART aplicada a mujeres y hombres en México</i> ..	30
Tabla 6. <i>Normatividad en materia laboral para mujeres y hombres en México</i>	30
Tabla 7. <i>Normatividad en materia reproductiva y sexual en México</i>	32
Tabla 8. <i>Diferencias entre mujeres y hombres en el contexto de la elaboración de políticas públicas en materia de embarazo adolescente en México</i>	33
Tabla 9. <i>Formato del Informe de Impacto de Género</i>	36

Índice de Figuras

Figura 1. <i>Construcciones sociales y poder político: tipos de poblaciones objetivo</i>	22
Figura 2. <i>Modelo de Schneider e Ingram (1993) aplicado a las políticas públicas en materia de género en México</i>	25

La brecha de género en las políticas públicas y la normatividad dirigida al embarazo adolescente en México

1. Introducción

El embarazo y la maternidad adolescente tienen una mayor incidencia en México en comparación con la registrada a nivel internacional. Este fenómeno es causado principalmente por las condiciones de pobreza y la limitación de oportunidades de desarrollo que tienen las jóvenes en sus localidades (Stern, 2012). Esta problemática afecta el desarrollo pleno de las jóvenes y abona al incremento de la brecha de género.

Esta situación se ha traducido en una serie de políticas públicas y normatividad que han buscado reducir sus efectos negativos. Derivado de su análisis, podemos establecer que se clasifican en dos grandes rubros: prevención —a través de educación sexual en las escuelas y el acceso a métodos anticonceptivos— y apoyos económicos para las adolescentes embarazadas y/o madres. Cabe destacar que las políticas y normas en materia de embarazo adolescente incluyen a los hombres únicamente cuando se trata de prevención, descuidando así el ámbito de la paternidad. Con respecto a esto, las poblaciones objetivo de estas políticas públicas se han construido a partir de estereotipos de género que refuerzan la idea de que las mujeres deben asumir la responsabilidad de la crianza de los hijos.

En nuestro país, la desigualdad entre hombres y mujeres respecto se puede visualizar a través del análisis de la repartición asimétrica de la responsabilidad en la crianza de los hijos y el cuidado del hogar. De acuerdo con el INEGI (2014) las mujeres dedican 73% de su tiempo a estas actividades, mientras que los hombres el 28%; e incluso cuando se trata de niñas de 12 años en adelante, esta cifra es tres veces mayor a la de los varones de su misma edad.

Bajo este tenor, este texto analiza la falta de acceso a las oportunidades de desarrollo que tienen las mujeres, especialmente en el ámbito laboral y educativo, que se traduce en el principal obstáculo para lograr la igualdad sustantiva. Se argumenta que la limitación del tiempo disponible con el que cuentan para actividades diferentes a las que se les asigna por su rol de

género contribuye a esta situación. En este marco, destaca la importancia de establecer poblaciones objetivo de las políticas públicas a partir de la transversalidad de género para garantizar la igualdad sustantiva en la Constitución Mexicana, así como la implementación de una campaña de paternidad activa para revertir los efectos negativos de aquellas políticas que han reforzado los mensajes en la ciudadanía del estereotipo de género en materia de embarazo y/o maternidad adolescente en México.

En esta línea, se elabora un análisis desde la perspectiva de equidad de género de las poblaciones objetivo establecidas, en las políticas públicas y normas que se han desplegado en México a nivel nacional desde 1974, con la publicación de la Ley General de Población hasta 2021, con la presentación de la Segunda Fase de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA). Este estudio se realiza con base en marco de análisis de Schneider e Ingram (1993) sobre la construcción de poblaciones objetivo en las políticas públicas, así como de la adaptación de este modelo para políticas públicas en materia de equidad de género de Revilla (2015).

De igual forma, derivado de los estudios de género de Holanda (Roggeband 2003), se hace uso del concepto de transversalidad de género, enfatizando la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las etapas de las políticas públicas. Además, se genera un análisis con la metodología SMART para evaluar el impacto de género que han tenido estas políticas públicas y normas

A partir de ello, se presentan algunas propuestas dirigidas a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme su competencia enmarcada en el artículo 48 fracción II de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y al Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes a través de la obligatoriedad de la elaboración de Informes de Impacto de Género para los hacedores de políticas públicas federales así como la difusión de una campaña nacional de comunicación sobre la paternidad activa para promover la corresponsabilidad de los hombres en la crianza de los hijos y los cuidados del hogar.

Posteriormente, se resume el estudio del impacto de los Informes de Género de Holanda y España, en la promoción de la equidad entre mujeres y hombres en la formulación de políticas públicas. Asimismo, se destaca la importancia de establecer poblaciones objetivo a partir de una perspectiva transversal de género para erradicar los estereotipos sexistas en la maternidad y paternidad adolescente.

Finalmente, se subrayan los beneficios de fomentar la paternidad activa en ámbitos económicos y de equidad de género. Se concluye que la implementación de estas propuestas puede contribuir significativamente a reducir la brecha de género en México.

2. Definición del problema

El embarazo adolescente y/o precoz es aquel que ocurre entre los 10 y los 19 años de edad (OMS, 2022). Diversas instituciones, tanto de salud como académicas, concuerdan que este fenómeno impacta a quienes la padecen en la economía familiar, educación, salud, así como en la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres (UNFPA, s.f.).

Esta problemática es causada por dos factores: la pobreza y la limitación de oportunidades de desarrollo diferentes a la maternidad (Stern, 2012). Por esta razón, su prevalencia suele ser mayor en países con altos niveles de pobreza, con un gran número de zonas rurales y con comunidades indígenas (Arvizu, 2022).

Para el caso de México, la tasa de embarazo adolescente se ha mantenido por encima del promedio internacional, con 77 nacimientos por cada mil personas (UNAM, 2021); mientras que a nivel mundial es de 42.5 (OMS, 2022). En ese mismo contexto, México se posiciona como el primer lugar de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en embarazo precoz.

En este sentido, el Poder Ejecutivo Federal ha implementado una serie de políticas públicas y normas para atender esta problemática, mismas que se han instrumentado a partir de la creación o modificación de programas y estrategias, así como al marco jurídico que tutela a las mujeres.

2.1 Políticas y normatividad en México sobre el embarazo adolescente

El problema del embarazo adolescente es un fenómeno que ha estado presente en las agendas gubernamentales de un gran número de países en todo el mundo. En ese sentido, los Estados comparten la visión de que es un problema que debe ser atendido por el gobierno a través de políticas públicas y normatividad. Esta preocupación ha ocasionado convenciones, conferencias y declaraciones con el objetivo de establecer una agenda internacional que influya en las políticas y normatividad de los países en lo individual.

Es importante destacar que la aplicación derivada de la suscripción, adherencia o participación en las convenciones, conferencias y declaraciones internacionales no es vinculante y ha dependido de cada Estado, de su capacidad de abstracción e interpretación, y de cómo y cuándo serán reflejados en las políticas y normas nacionales.

2.1.1 Metodología de investigación

Para llevar a cabo la revisión documental esta tesis, identifiqué los términos clave y conceptos relevantes para el embarazo adolescente. Utilicé diversas fuentes de información, como bases de datos académicas, bibliotecas digitales y físicas, además de repositorios institucionales.

Después de recopilar una amplia gama de literatura (marco normativo: constitución federal y locales, leyes, Planes de Desarrollo, políticas públicas; folletos, libros, *papers*, tesinas, tesis, ensayos, revistas de ciencias sociales y artículos académicos) procedí a evaluar la calidad y pertinencia de cada documento. Utilicé criterios de selección como la fecha de publicación, la credibilidad de la fuente y la relevancia para mi investigación.

Una vez seleccionados, analicé críticamente su contenido, extrayendo información relevante y buscando tendencias y patrones. Utilicé técnicas de síntesis y resumen para organizar la información de manera coherente.

Finalmente, integré los hallazgos de la revisión documental en mi tesis, contextualizándolos dentro del marco teórico y utilizando la evidencia académica para respaldar mis argumentos y conclusiones.

En resumen, la revisión documental fue un proceso riguroso que me permitió obtener una comprensión profunda del estado del arte en las políticas públicas del embarazo adolescente y fundamentar mi investigación en una base sólida de evidencia académica.

2.1.2 Antecedentes de políticas públicas y normatividad

Como resultado de la revisión exhaustiva, establecemos que la atención gubernamental en nuestro país para el embarazo adolescente comienza en 1974 con la publicación de la Ley General de Población, la creación del Consejo Nacional de Población (para establecer su facultad para la elaboración de programas y estrategias para reducir el crecimiento demográfico) y la adición al artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto al derecho a tener hijos y espaciarlos conforme a una decisión propia informada.

En este mismo sentido, en 1977 el Consejo Nacional de Población presentó el Plan Nacional de Planificación Familiar y el Programa Nacional de Educación Sexual, donde por primera vez en México se integró a los adolescentes en materia reproductiva. Aunado a esto, para la primera mitad de la década de los 80, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), diseñó e implementó programas dirigidos a los adolescentes en temas de planificación familiar y sexualidad. En relación con lo anterior, en 1994, gracias a la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo en Monterrey, el gobierno mexicano evolucionó hacia la creación del primer programa integral de salud para los jóvenes, que incluía su reproducción y sexualidad como un derecho humano.

De igual forma, para 1985 y hasta 2018, el CONAPO, en alianza con el Instituto Mexicano de la Radio, presentó un programa de radio dirigido a las dudas sobre sexualidad y reproducción de los adolescentes. Aunado a esto, desde 1985 hasta 2018, el gobierno implementó “De Joven a Joven”, (que después se convertiría en “Planificatel”) una línea telefónica para asesorar a los jóvenes sobre sexualidad y planificación familiar. En esta misma línea, para la década de los 90, el Consejo Nacional de Población y la Secretaría de Educación Pública publicaron diversos materiales educativos en materia.

Durante los siguientes años, las políticas y normatividad federal en materia de reproducción y sexualidad adolescente fueron escasas e incluso tuvieron algunos retrocesos. Algunas asociaciones civiles señalan que esto se debió a la postura conservadora del partido de derecha gobernante (Partido Acción Nacional), en el periodo del 2000 al 2009.

Cabe destacar que en 2007 el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), gobernado por el partido de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), estableció la despenalización del aborto en la capital del país, un hito importante respecto a los derechos de la mujer, planificación familiar y salud sexual que comenzaría una tendencia en los demás estados hasta la actualidad.

En relación con lo anterior, en 2010, derivado del incremento en la tasa de incidencia de embarazo precoz, se difundieron campañas sobre prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual entre la población adolescente. En 2012, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (de la Secretaría de Salud de México), el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar A.C. presentaron el Modelo de Atención Integral en Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes (MAISSRA), mecanismo que tendría como objetivo atender las recomendaciones internacionales y su aplicación en el país en materia de sexualidad y reproducción adolescente.

Sin embargo, a pesar de la implementación del MAISSRA la tasa de partos de adolescentes aumentaron de 68 a 77 por cada mil jóvenes (INEGI, 2014). Debido a esto, México se colocó como el país número uno en embarazos adolescentes de entre todos los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo que esta institución lanzó un llamado público para que se atendiera esta problemática.

Ante esto, en 2015 el gobierno priísta de Enrique Peña Nieto presentó la “Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA)”, que planteó como objetivos “disminuir a cero los nacimientos en niñas de 10 a 14 años y reducir en un 50% la tasa específica de fecundidad de las adolescentes de 15 a 19 años para el año 2030.” (Gobierno de México, 2015). En la actualidad, esta Estrategia se ha consolidado como el eje rector de las políticas públicas y normatividad en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia de embarazo adolescente en México.

De acuerdo con las políticas públicas y la normatividad documentada, podemos destacar que su elaboración se planteó desde dos pilares: la prevención (mediante educación sexual y

acceso a métodos anticonceptivos) y, en menor medida, la planificación familiar (número y espaciamiento de hijos). Sin embargo, estas acciones carecen de una visión de equidad de género respecto a la etapa de paternidad y maternidad que precede este fenómeno, donde radica el problema del embarazo precoz: la continuidad de la desigualdad entre hombres y mujeres mediante el reforzamiento sexista de la crianza de los hijos.

2.2 El problema del embarazo adolescente

De acuerdo con Stern (2012) en México, el problema del embarazo adolescente se ha delineado desde cuatro elementos falaces:

[...] 1) su incremento, 2) su contribución al crecimiento demográfico de la población, 3) sus efectos adversos sobre la salud de la madre y el niño y 4) su supuesta contribución a la persistencia de la pobreza [...] (Stern, 2012, pp. 40-41).

Para sostener que estas causas son erróneas, Stern (2012) señala que en realidad el incremento de los embarazos ha logrado disminuir. Además, el fenómeno no ha presentado un aumento significativo a lo largo de más de cuatro décadas. De igual forma, señala que los riesgos para la salud de la madre y el niño son causados por una nutrición deficiente, así como el acceso limitado a servicios de salud. Aunado a esto, refiere que la persistencia de la pobreza no es un fenómeno causado por el embarazo precoz y de igual forma no es la única condición que genera su transmisión de forma generacional. A la luz de esto, el autor argumenta que las problemáticas del embarazo precoz son:

a) el aumento y la mayor visibilidad de la población adolescente, b) la persistencia de las condiciones de pobreza de la población y la falta de oportunidades para las mujeres, que tienden a conducir a la formación temprana de las familias y que se asocian con mayores riesgos para su salud, c) los cambios sociales y culturales que han llevado a modificar el contexto normativo bajo el cual se sancionan los embarazos tempranos [...] (Stern, 2012, p. 49).

En consonancia con esta idea, para hablar respecto a la brecha de género que ocasionan el embarazo y la maternidad adolescente este trabajo se concentra en el análisis para las problemáticas b) y c). De acuerdo con la CEPAL (2021), el Estado debe atender la pobreza y la falta de oportunidades, procurando el crecimiento económico de las mujeres que le permita avanzar hacia una sociedad de igualdad. Finalmente, la responsabilidad en la que se sancionan los embarazos en el marco normativo recae en el Supremo Poder de la Federación.¹

2.3 Maternidad y embarazo: una situación de desigualdad entre mujeres y hombres

Por naturaleza, el embarazo es una condición exclusiva del sexo femenino. Esta situación presupone una desigualdad inherente entre la mujer y el hombre al momento de la concepción. Sin embargo, posterior al alumbramiento, la sociedad y el Estado a través de reglas formales e informales sobre la paternidad podrá establecer si esta desigualdad será perpetuada o no. De acuerdo con la Real Academia Española (2022), la paternidad es:

La relación jurídica que se establece entre las personas a quienes el derecho coloca en la condición de padre y madre y las que sitúa en la de los hijos, de manera que aquella realidad biológica es recogida por el ordenamiento distribuyendo derechos y obligaciones entre ellos [...] (RAE, 2022).

Bajo este mismo tenor, en pro del desarrollo pleno de la niñez y la equidad de género, la paternidad no se debe limitar a sus funciones jurídicas. Por consiguiente, de acuerdo con la Guía de paternidad activa para padres publicada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2014), se establece que los hombres deberán ejercer una paternidad activa para el desarrollo pleno y bienestar de los hijos a través de:

[...] Mantener una relación que vaya más allá de proveerle económicamente; ser partícipe y actor del cuidado diario y la crianza de su hijo/a con acciones como: cuidarle, alimentarle, hacerle dormir, vestirle, pasearle, enseñarle, etc.; compartir con

¹ El supremo poder de la Federación se encuentra dividido en tres órganos ejecutores: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial (SRE, 2021).

la madre las tareas de cuidado de su hijo/a y las tareas domésticas; además de estar involucrado en todos los momentos del desarrollo de su hijo o hija: en el embarazo, nacimiento, infancia temprana, niñez y adolescencia [...] (UNICEF, 2014, pp. 6).

Esta guía nace como parte de una campaña de paternidad activa por parte de la UNICEF (2014), que reconoce la inequidad de género respecto del cuidado del hogar y la crianza de los hijos por todo el mundo. Esta situación ha sido favorecida por la concepción de las madres como seres incondicionales y abnegados que deben limitar su desarrollo personal al cuidado y crianza de su descendencia (Hauser, 2016). Esto da como resultado mujeres que son orilladas a construir planes de vida alrededor de la maternidad, condición que las sitúa en escenarios de menor ventaja económica, laboral, e intelectual con respecto a los hombres.

En resumen, mientras que el embarazo es un proceso exclusivo de la mujer, la crianza de los hijos es delineada por el contexto en el que se encuentra. En virtud de esto, a través de la elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas, el Estado determina cómo espera que sus ciudadanos actúen respecto al cuidado de sus hijos. Por esta razón, es importante analizar si las acciones que se plantean en cuanto al embarazo adolescente y paternidad abonan o no a la disminución de la brecha de género que impide que las personas puedan alcanzar un desarrollo pleno sin que su sexo sea una condicionante.

2.4 Diagnóstico del embarazo y maternidad adolescente

Cuando hablamos de embarazo adolescente, podemos identificar dos vertientes: las concepciones deseadas y las no deseadas (Jacome, 2020). En cuanto a la primera, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), el 51% de las madres encuestadas planearon embarazarse entre los 15 a los 19 años de edad (CONAPO, 2016). La motivación de estas jóvenes puede explicarse por qué en las localidades con oportunidades de desarrollo limitado, la maternidad se convierte en un plan de vida con el que pueden encontrar valor y utilidad social basados en estereotipos que refuerzan los roles de género alrededor de su capacidad reproductora y maternal (Hauser, 2016).

Conforme a esta visión, cuando se mencionan oportunidades de desarrollo diferentes a la maternidad, se refiere a la disponibilidad de ocupación que tienen las mujeres para dedicarse a labores remuneradas y/o distintas a los cuidados del hogar y crianza de sus hijos. Históricamente, las mujeres suelen tener menos oportunidades de desarrollo que los hombres.

Para argumentar esto, conviene señalar que del total de NiNis que existen en nuestro país en el caso de los hombres es del 12% mientras que en las mujeres es del 37% (ver Tabla 1). De igual forma, del total de personas que se dedican a las labores domésticas y cuidado de los niños no remunerados y que no están disponibles para realizar otra actividad, 35% son hombres; 84% son mujeres (ver tabla 1). Es decir, la inactividad económica a causa de la ocupación en el cuidado del hogar y la crianza de los hijos es superior en las mujeres.²

² Término utilizado para describir a la población joven de 15 a 24 años de edad que se encuentra inactiva tanto laboral como educativamente (Negrete, Leyva, 2013).

Tabla 1

Porcentaje de población de 15 a 24 años clasificada como NiNi según sexo y condición de actividad no económica

Sexo y condición de actividad no económica ³	2018 Segundo trimestre		2019 Segundo trimestre	
	Total %	No Disponibles por restricciones ⁴	Total %	No Disponibles por restricciones %
-				
Hombres	100	100	100	100
No asisten a la escuela	11.5	48.5	12.5	47.7
Dedicados al hogar	8.4	36.2	9	35
Del total de dedicados al hogar, el porcentaje de participación por actividad se divide en:				
Labores domésticas	7.3	30.3	7.8	26
Cuidados de terceros	0.1	0.3	0.1	1.1
Labores domésticas y cuidados de terceros	0.72	5.5	1.5	7.7
Mujeres	100	100	100	100
No asisten a la escuela	37.9	82.6	37.1	84.4
Dedicados al hogar	37.3	82	36.2	84.1
Del total de dedicados al hogar, el porcentaje de participación por actividad se divide en:				
Labores domésticas	14.6	15.6	15.2	17.3
Cuidados de terceros	0.1	0.5	0.1	0.2
Labores domésticas y cuidados de terceros	22.6	66.14	20.2	66.8

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, segundo trimestre de 2018 y segundo trimestre de 2019.

En cuanto a la segunda vertiente, los embarazos no deseados son aquellos que se derivan de aquellas relaciones sexuales que terminaron en una concepción no planeada. Esta vertiente puede explicarse por el poco acceso a la información y acceso al uso de anticonceptivos (UNFPA, 2020). Cabe mencionar que, en México, tanto la educación sexual como la disponibilidad de preservativos tiende a ser desigual, lo que vulnera en mayor medida a las poblaciones rurales, así como a las más pobres.

³ Actividad no económica se refiere a todas las tareas que por no realizarse como transacciones no abonan al PIB, aunque sean indispensables en el proceso de reproducción social. Comprende las tareas del hogar, cuidados de terceros, estudiar, mantenimiento de la vivienda y de las posesiones del hogar, realizar compras y trámites, así como la prestación de servicios bajo la modalidad de trabajo voluntario (INEGI, 2018).

⁴ Se consideran "No Disponibles por restricciones" a aquellas personas que son explícitas en cuanto a que nadie más en el hogar se hace cargo de los niños pequeños, enfermos o ancianos, o porque algún familiar les prohíbe trabajar o también por algún impedimento físico de carácter temporal (embarazo difícil o avanzado, convalecencia de una enfermedad o accidente) (INEGI, 2018).

En consecuencia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013) señala que el porcentaje de madres adolescentes que viven en hogares pertenecientes al quintil más pobre es cinco veces superior al de las que habitan en hogares del quintil más rico. En relación con lo anterior, independientemente de las vertientes que motiven los embarazos precoces, es un hecho que son causados por la pobreza y la limitación de oportunidades de desarrollo para las adolescentes (Stern, 2012).

2.5 La brecha de género en México

De acuerdo con el Instituto de las Mujeres (s.f.), la brecha de género es una medida que demuestra la distancia entre mujeres y hombres respecto de un mismo indicador. De igual forma, la brecha de género refleja la distancia que existe entre los sexos respecto a las oportunidades de acceso y control de recursos económicos, sociales, culturales y políticos, entre otros.

Para evaluar esta brecha, el *World Economic Forum* (WEF), elaboró el Índice Global de Brecha de Género, que establece la medición de ella a través de cuatro áreas clave: salud, educación, economía y política. Esta evaluación es publicada en un reporte titulado *The Global Gender Gap Report*. De acuerdo con este índice, México tiene una brecha de género del 76.4% (Expansión, 2022) esto lo coloca en el país número 31 de 155. Si bien, en términos comparados, México no es el peor evaluado, la desigualdad entre hombres y mujeres continúa siendo crítica. Es entonces que, existe un arduo trabajo por hacer en materia de equidad de género.

Cabe destacar que en la administración del Ejecutivo Federal (2018-2024), existen compromisos en materia de equidad plasmados en documentos rectores tanto a nivel nacional como internacional. En el ámbito nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), establece como uno de sus principios lograr “la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres” (Gobierno de la República, 2013), es decir, al ser nombrado dentro del PND, el gobierno lo considera como un problema nacional que deberá atenderse durante su sexenio.

A nivel mundial, en el año de 2015, la Organización de las Naciones Unidas, aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este documento sirve como una hoja de ruta para orientar las acciones de los gobiernos en favor de la igualdad de género, la preservación del

planeta, así como la promoción de la paz entre países en miras de su cumplimiento para el año de 2030 (Naciones Unidas, 2018). Sin embargo, a pesar de estar delineado como un problema que debe ser atendido, la desigualdad entre mujeres y hombres en nuestro país sigue siendo profunda, aun cuando México aprobó y suscribió esta agenda.

2.6 Efectos del embarazo y maternidad adolescente

Debido al reforzamiento de los estereotipos que existen sobre la maternidad, en la mayoría de los casos, las mujeres asumen la responsabilidad total respecto de la crianza de sus hijos sin contar con el apoyo del padre. Esta situación genera que las mujeres asignen la mayoría de su tiempo a una labor no remunerada, imposibilitándolas de dedicar su tiempo al crecimiento personal, educativo y/o económicamente productivo. Aunado a esto, la ausencia de opciones de desarrollo limita su crecimiento más allá de la maternidad (Stern, 2012).

De acuerdo con Flamand, como se citó en Guillén (2022), “el 75% de las mexicanas de 20 años sin hijos trabaja o estudia; en cambio, cuando las jóvenes de esa misma edad tienen niños a su cargo, solo un 40% estudia o tiene algún trabajo remunerado” (p. 27).

Agregando a lo anterior, de acuerdo con la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México del INEGI (2022) las mujeres realizan el 63% del trabajo doméstico y de crianza de los hijos, mientras que los hombres dedican el 27% restante. De igual forma, mientras que las mujeres dedican 63.4 horas a la semana a las labores domésticas no remuneradas, cuidados y crianza (de adultos mayores, familiares enfermos y/o la crianza de sus hijos) los hombres únicamente destinan 26.9 (INEGI, 2022).

Durante su vida adulta, estas jóvenes obtendrán un 32% debajo del ingreso de las mujeres que no padecieron esta situación. Además, debido a su bajo nivel de escolaridad y necesidad de flexibilidad laboral, aquellas que logran insertarse en el mercado laboral lo hacen en la informalidad. Esta situación, además de precarizar su economía, significa una pérdida anual de 11 000 millones de pesos por concepto de recaudación de IVA e ISR (UNFPA, 2020).⁵

⁵ El IVA se refiere al Impuesto al Valor Agregado; impuesto que debe ser pagado por personas físicas y morales en México que enajenan bienes, presentan servicios independientes, otorgan el uso o goce temporal de bienes y /o importen bienes o servicios (LIVA, 2022). En cuanto al ISR es el Impuesto Sobre la Renta; un impuesto que deben

2.7 La igualdad sustantiva entre mujeres y hombres: derecho constitucional en México

Desde hace varias décadas, la agenda social a favor de la igualdad ha sido uno de los pilares de mayor importancia para los gobiernos en México (Lomelí, 2003). Esto se debe principalmente a la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar el bienestar de sus integrantes, que aún está lejos de alcanzarse debido a los altos niveles de desigualdad que vive el país. Si no se atiende esta situación de forma satisfactoria, es probable que dé como resultado perturbaciones en la gobernabilidad (Camou, 2000).

La desigualdad ha sido atendida a través de diversas intervenciones gubernamentales cristalizadas en políticas públicas. Estas se han encaminado, principalmente, a la atención del hambre, la pobreza, el desempleo, la educación, el trabajo y la igualdad de género. Siendo que la desigualdad de género será el tema en el que este trabajo estará centrado, focalizado al fenómeno del embarazo adolescente.

Es importante recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las garantías y derechos de los que gozan las personas en México. Siguiendo esta idea, prohíbe la discriminación que atenta contra la dignidad humana, y hace hincapié en la discriminación por género. Finalmente, enmarca en su artículo 4.º la igualdad de la mujer y el hombre ante la ley (CPEUM, 2023).

Artículo 4.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia [...] (CPEUM, 2023, pp. 9).

Sin embargo, para garantizar este derecho es necesario analizar que las políticas públicas en materia de género que emanen del Estado no refuercen los estereotipos de género que abonen a la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres dan como resultado una amenaza para la democracia en México.

pagar tanto personas morales como físicas nacionales y extranjeras respecto de sus ingresos obtenidos en México (LISR, 2022).

3. Opciones y evidencia

En esta sección se abordará el uso de las construcciones sociales en las poblaciones objetivo en las políticas públicas en materia de embarazo y maternidad adolescente en México, mismas que tienden a reforzar los estereotipos de género que abonan a la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en México.

3.1 *Las políticas públicas en materia de embarazo y maternidad adolescente en México*

Para atender la problemática del embarazo adolescente se han planteado diversas políticas públicas a través de la promulgación de leyes, programas de acción, modelos y estrategias. Sin embargo, a pesar de que las entidades federativas tienen el derecho para legislar en la materia, las políticas públicas y la normatividad nacional y federal marca la pauta respecto a la elaboración e implementación de las políticas públicas en los niveles locales — estatal y municipal—. Por esta razón, el presente estudio se enfocará al análisis de aquellas concebidas desde el poder federal.

Conforme a sus objetivos, podemos clasificar a estas políticas públicas en tres grandes rubros: prevención del embarazo adolescente —a través de educación sexual y acceso a métodos anticonceptivos— y maternidad y/o paternidad—sobre los derechos y obligaciones en la crianza de sus hijos— y mixtos —aquellos que consideran la prevención y la maternidad y/o paternidad— (ver tabla 2).

Tabla 2

Tipos de políticas nacionales y normatividad del embarazo y maternidad adolescente en México

Año	Política Pública/Normatividad	Objetivo(s)	Tipo		
			Prevención del embarazo adolescente	Maternidad y/o paternidad	Mixto
1974	Ley General de Población	Regular el crecimiento demográfico del país previendo equidad social y justicia.	X		
1977	Política Demográfica Nacional y Regional	Reducir el crecimiento demográfico en el país.	X		
	Plan Nacional de Planificación Familiar	Educar a la población sobre el número y espaciamiento de sus hijos por el mayor interés de la familia. Brindar información sobre la importancia de la paternidad y maternidad.			X
1981	Departamento de Orientación y Educación Sexual para Adolescentes	Orientar a los adolescentes sobre cómo llevar una vida sexual responsable.	X		
1991	Subprograma Educación y Comunicación en Población	Difundir información para la población respecto a la necesidad del control del crecimiento demográfico para el bienestar del país. Brindar información sobre la importancia de los cuidados maternos para la madre y el hijo.			X
1993	Declaración de Monterrey Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, El Cairo	Lograr la igualdad entre hombres y mujeres a través de la información y acceso a la equidad, salud reproductiva y			X

		planificación familiar.			
1994	Programa Nacional de Educación Sexual	Proveer de información a la población adolescente para una vida sexual responsable.	X		
1997	Centros de Atención Rural al Adolescente (CARA)	Brindar educación sexual a los adolescentes respecto a su salud y el embarazo.	X		
2001	Servicios amigables de salud	Informar sobre la sexualidad y embarazo a los adolescentes, además de dotarlos de métodos anticonceptivos.	X		
2004	Estrategias informativas, yquesexo.com	Brindar información sobre sexualidad y embarazo adolescente.	X		
2015	Modelo de Atención Integral a la Salud Sexual y Reproductiva para Adolescentes (MAISSRA)	Contribuir al acceso de servicios que permitan a los adolescentes ejercer una vida sexual y reproductiva sana e informada.	X		
	Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA)	Eliminar el embarazo en las niñas menores a 14 años de edad. Además de reducir 50% la tasa en mujeres de 15 a 19 años de edad. Brindar información sobre la importancia de la paternidad activa.			X
2019	Ruta para la atención y protección integral de niñas y adolescentes y/o madres y/o embarazadas menores de 15 años (NAME) y sus hijas e hijos.	Procurar los derechos de las niñas y adolescentes madres y/o embarazadas menores de 15 años de edad. Brindar información sobre la salud y el papel materno.			X

2021	ENAPEA fase II (2021-2024)	Eliminar el embarazo en las niñas menores a 14 años de edad. Además de reducir 50% la tasa en mujeres de 15 a 19 años de edad. Brindar información sobre la importancia de la paternidad activa.			X
------	----------------------------	---	--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las publicaciones sobre embarazo adolescente y planificación familiar del Diario Oficial de la Federación de 1974 al 2024.

Es importante destacar que para lograr una atención integral respecto a las inequidades de género en materia de embarazo adolescente la prevención no es el único factor que debe ser atendido, ya que este fenómeno no termina con el parto, sino que es el inicio de un escenario que puede fortalecer inequidades establecidas por el sexo de cada uno de los padres del hijo o hija.

Desde esta perspectiva, las poblaciones objetivo de estas políticas no deben limitar sus acciones hacia los hombres como únicamente preventivos a la gestación, sino que procurar su involucramiento durante el periodo gestacional de sus hijos. Como señala Burgees (2006), cuando los varones se involucran desde la gestación de sus hijos, las mujeres obtienen una mayor salud, nutrición, acceso a servicios médicos, e incluso garantizan en mayor medida los derechos de la mujer durante esta etapa.

Con lo analizado en la tabla 2, de los tres tipos de políticas públicas analizadas, el 57% se clasifican como preventivas al embarazo adolescente, mientras que el 43% considera acciones en materia de maternidad y paternidad. Esta situación representa un área de oportunidad porque está demostrado que durante el periodo de gestación los padres y las madres tienden a ser mucho más receptivos a la información, consejos y apoyos que se les brinde (Lupton & Barclay, 1997) y si los primeros mensajes que reciben son de políticas públicas que en su mayoría limitan la responsabilidad del varón únicamente a la prevención del embarazo, la ciudadanía recibe el mensaje de que la gestación y la crianza de los hijos son responsabilidad únicamente de la mujer.

3.2 *El marco analítico de Ingram y Schneider*

De acuerdo con la teoría de Schneider e Ingram (1993), las construcciones sociales influyen en la agenda pública, en la selección de herramientas de políticas, y afectan la legitimación de las decisiones en el espacio público. Estas construcciones se convierten en mensajes políticos que son interiorizados y asimilados por los ciudadanos, afectando su orientación y su participación respecto de un cierto tema. Esta teoría es de gran utilidad porque explica la manera en que se refuerza la situación de vulnerabilidad o ventaja de algunos grupos sociales sobre otros a través del establecimiento de la construcción social de las poblaciones objetivo en el diseño de las políticas públicas.

Considerando esto, Edelman (1964) señala que las construcciones sociales de las poblaciones objetivo son aquellas que hacen referencia a los estereotipos de individuos o grupos que son afectados por una política pública. Estas concepciones usualmente son acompañadas de características negativas y/o positivas.

La importancia de la construcción social de las poblaciones objetivo radica en sus aportaciones al estudio del diseño de la agenda pública, el comportamiento legislativo, la formulación y diseño de las políticas públicas, la orientación de la ciudadanía, la concepción de ciudadano y los estilos de participación (Schneider e Ingram, 1993, pp. 334).

3.2.1 *Poblaciones objetivo*

De acuerdo con Schneider e Ingram (1991), las poblaciones objetivo son aquellos grupos o individuos a los que se intenta transformar su comportamiento a través de una política pública. Con respecto a esto, el éxito en las metas de las políticas públicas se encuentra estrechamente ligado a la capacidad de la modificación del comportamiento de los usuarios. Se concluye que las poblaciones objetivo parten de construcciones sociales que pueden ser positivas o negativas.

3.2.2 Construcciones sociales de poblaciones objetivo

En la teoría de Schneider e Ingram (1993), la construcción social de las poblaciones objetivo hace referencia a:

[...] (1) el reconocimiento de características compartidas que distinguen a una población objetivo como socialmente significativa, y (2) las atribuciones específicas de valores orientados, símbolos, e imágenes como características. Las construcciones sociales son estereotipos sobre un grupo de personas que han sido creados a través de la política, cultura, socialización, historia, los medios de comunicación, literatura y religión. Las construcciones positivas incluyen imágenes como “merecedor”, “inteligente”, “honesto”, “cívico”, entre otros. Mientras que las negativas incluyen imágenes como “no merecedor”, “estúpido”, “deshonesto” y “egoísta”. (Schneider e Ingram, 1993, pp. 335).

En este mismo contexto, la construcción social de las poblaciones objetivo es medible, a través del estudio de discursos públicos, cobertura mediática, así como en las políticas públicas cristalizadas en las leyes, normas, planes de desarrollo y programas de acción (Schneider e Ingram, 1993).

Aunado a esto, existen cuatro tipos de poblaciones objetivo cuando se configura a través de construcciones sociales. Para explicar esto, Schneider e Ingram (1993) presentan un esquema donde se clasifican a las poblaciones objetivo de acuerdo con su nivel de poder de incidencia en la política y si sus construcciones sociales les atañe características positivas o negativas (ver figura 1).

Continuando con esta premisa, para los hacedores de políticas públicas resulta natural considerar a algunos grupos con mayor importancia que otros, legitimando este pensamiento en que unos son merecedores, mientras que otros no. Sin embargo, no solo existen beneficios para los grupos mencionados. Por ejemplo, cuando se clasifica a grupos de personas como débiles y dependientes, se construyen políticas con acciones que van dirigidas a protegerlos, pero sin reconocer que son capaces de adquirir herramientas de desarrollo que les permitan fortalecerse

en los ámbitos económicos, sociales, políticos, culturales. Esta concepción tiene como resultado políticas públicas donde se refuerzan los estereotipos, mismos que influyen en el pensamiento y orientación respecto de la ciudadanía sobre una supuesta inferioridad de algunos grupos en comparación a otros.

Figura 1

Construcciones sociales y poder político: tipos de poblaciones objetivo

		Construcciones	
		Positivo	Negativo
Poder	Fuertes	En ventaja Adultos mayores Empresarios Veteranos Científicos	Contendientes Los ricos Sindicatos Minorías Élites culturales Mayoría moral
	Débiles	Dependientes Niños Madres Discapacitados	Desviados Criminales Adictos Comunistas Traidores a la patria Pandillas

Fuente: Schneider e Ingram, 1993.

En esa misma línea, en la teoría de Schneider e Ingram (1993) se establece el impacto que tienen el tipo de poblaciones objetivo en el diseño de las políticas públicas (ver tabla 3). En este marco, se puede observar cómo las construcciones sociales negativas y/o positivas que se les atribuye a grupos poblacionales serán determinantes para la configuración de las intervenciones gubernamentales a las que serán acreedores.

Tabla 3*El impacto del diseño de políticas en los distintos tipos de población objetivo*

Tipos de población objetivo				
Tipos de impacto	Favorecidos	Contendientes	Dependientes	Desviados
Mensajes				
“Tu” problema es	bueno, inteligente, importante, respetuoso.	controversial, en conflicto con otros intereses	sin remedio, responsabilidad del individuo	malo, tu responsabilidad,
El gobierno debe tratarte	con respeto	con miedo o precaución	con lástima	sin respeto u odio
Orientación				
Hacia el gobierno	de apoyo	sospechoso, vigilante	Desinteresado	enojo, opresión de los individuos
Hacia sus intereses propios	coincide con el interés público	se contrapone a otros	responsabilidad del individuo	responsabilidad del individuo
Hacia las demandas de otros	no es legítimo	en competencia	más relevante	un privilegio
Hacia el juego político	transparente, justo, benéfico	abuso de poder	jerárquico y clasista	abuso del poder
Participación				
Movilización por medios convencionales (votos, grupos de interés)	alto	Moderado	Bajo	Bajo
Formas disruptivas (huelgas, disturbios)	Bajo	Moderado	Bajo	Moderado
Provisiones de servicios	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Interacción ciudadano-agencia	agencia fuera del alcance	minar la implementación	contactos iniciados por el cliente	Evasión

Fuente: Schneider e Ingram, 1993.

3.3 Metodología de Ingram y Schneider aplicada al estudio de las poblaciones objetivo en las políticas públicas de género

La brecha de igualdad de género es un tema que afecta a las democracias en todo el mundo. De acuerdo con el IMCO (2022), durante 2022 el Índice Global de Brecha de Género registró una tasa del 68%. Bajo esta premisa, señala que:

A este ritmo, le tomará al mundo 132 años alcanzar la paridad [...] en materia de empoderamiento económico podría tomar hasta 155 años y 151 para alcanzar la paridad en participación económica (IMCO, 2022, pp. 1).

Considerando esto, los gobiernos han hecho uso de herramientas como las políticas públicas para lograr vencer esa brecha. Sin embargo, por los resultados obtenidos es necesario identificar sus áreas de oportunidad para poder solventarlas y así lograr la reducción de la brecha de género, por lo tanto, será de interés analizar el proceso de las políticas públicas.

3.4 La construcción social de las poblaciones objetivo en las políticas públicas de embarazo y maternidad adolescente en México

De acuerdo con el modelo de Schneider e Ingram (1993), el Estado clasifica a las poblaciones objetivo conforme a cuatro tipos de construcciones: los favorecidos, los no merecedores, los dependientes y los desviados. De igual forma, estas poblaciones parten de una construcción positiva o negativa que marcará la relación que el Estado tendrá con ellos respecto a las cargas y/o beneficios que se les otorgarán dentro de las políticas públicas. En este punto, por ser pertinente para el presente estudio partiremos de las aportaciones a este modelo que realizó Revilla (2015), donde clasificó diversos grupos de mujeres para analizar la concepción que el Estado tiene de ellas como tipo de población objetivo:

Figura 2

Modelo de Schneider e Ingram (1993) aplicado a las políticas públicas en materia de género en México

	Construcción	
	Positiva	Negativa
	Favorecidas En ventaja	No merecedoras Contendientes
Poder Fuerte	Empresarias Científicas Mujeres en medios de comunicación Políticas	Grupos feministas Mujeres de élite culturales e intelectuales Grupos ambientalistas
Débil	Esposas de políticos	Mujeres solteras sin hijos que ocupan buenos cargos o posición laboral Mujeres solteras
	Dependientes	Desviados
	Niñas Madres solteras Discapacitadas Mujeres Jóvenes Mujeres de la tercera edad Mujeres indígenas Mujeres en situación de pobreza	Mujeres en prisión Adictas Mujeres en pandillas Mujeres en narcotráfico Enfermas de SIDA Homosexuales/Lesbianas Asexuales Mujeres de la calle Mujeres que abortan

Fuente: Revilla, 2015.

De acuerdo con la figura 2, podemos observar que las madres solteras, jóvenes, indígenas y en pobreza se ubican como poblaciones objetivo positivamente construidas, dependientes y con poca fuerza de intervención en lo político.

En relación con la adaptación del modelo, se puede observar que las mujeres que son vistas como merecedoras por el Estado, son aquellas que cumplen con los estereotipos de género. Por ejemplo, aquellas que son madres solteras se observan de forma positiva, mientras que aquellas que abortan se conciben como negativas. Sin embargo, esta clasificación no termina ahí, ya que de acuerdo con Schneider e Ingram (1993) la forma en la que se presentan las políticas públicas a la ciudadanía incidirá en su forma de pensar respecto de ciertos temas. De igual forma, la carga simbólica que emiten estas intervenciones es que únicamente las mujeres que son madres merecen la atención y cuidado del Estado, mientras que aquellas que no lo hagan no son merecedoras de políticas públicas que atiendan sus necesidades.

A partir de esto, es que Revilla (2017) presenta los mensajes que el Estado envía y refuerza en la ciudadanía a través las políticas públicas que elabora para los diferentes grupos de mujeres:

Tabla 4

Mensajes de política pública sobre las poblaciones objetivo de mujeres en México

Tipos de población objetivo				
Tipos de impacto	Favorecidas	Contendientes	Dependientes	Desviados
Mensajes				
Personal	Buenas, inteligentes Mujeres de familia Merecedoras de atención	Problemáticas No merecedoras de beneficios, Transgresoras, Sin valores, Egoístas	Buenas mujeres, vulnerables, con necesidad, dependientes de otros. Mujeres abnegadas que cumplen su rol social	Malas, peligrosas
Sus problemas son...	Públicos e importantes	En conflicto con los valores tradicionales	Responsabilidad de toda la sociedad y del gobierno	Su propia responsabilidad y de sus familias
El gobierno te debe tratar...	Con respeto	Con precaución o miedo	Con lástima y apoyo	Con odio, sin respeto
Orientación				
Hacia el gobierno	Evasiva, pero con apoyo	Vigilante, desconfiado	Desinteresado, pasivo	Enojo, opresión
Hacia sus intereses propios	Coincide con los intereses públicos	Conflictivo con los demás	Responsabilidad privada	Responsabilidad personal
Hacia las demandas de otros	No es legítimo	Rivales competitivos	Más importantes que los propios	Privilegios simples
Hacia el juego político	Abierto, se puede ganar	Uso del poder de forma ruda	Jerárquico y elitista	Uso del poder abusivo
Participación				
Movilización por medios convencionales (votos, grupos de interés)	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Formas disruptivas (huelgas, disturbios)	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Provisiones de servicios	Alto	Moderado	Bajo	Bajo
Interacción ciudadano-agencia	Tienen mucho alcance	Los objetivos son más importantes que la implementación	El cliente debe iniciar el contacto	Se evita

Fuente: Revilla, 2015.

3.5 *Hallazgos e implicaciones del análisis*

De acuerdo con las políticas públicas mencionadas (ver tabla 2), podemos observar que en su diseño se establecen poblaciones objetivo de mujeres embarazadas y/o madres que de acuerdo con Schneider e Ingram (1993), se clasifican como dependientes y débiles. De igual forma, a través de estas intervenciones, el Estado ha reforzado la idea en la ciudadanía de que las mujeres embarazadas y/o madres que cumplen con los estereotipos de género son merecedoras de beneficios, mientras que, aquellas que optan por desarrollarse más allá de la maternidad no son merecedoras de incentivos.

En la medida en que se continúe enviando mensajes, discursos, símbolos en las políticas públicas de que son positivos los roles tradicionales y negativos los cambios de roles, no estaremos ante sociedad con índices más altos en cuanto a igualdad de género (Revilla, 2015, pp. 15).

De igual forma, los hombres no son considerados como un sujeto con obligaciones y derechos cuando se habla de paternidad. En este marco, estas políticas refuerzan la brecha de género entre hombres y mujeres, premiando y castigando a los hombres y mujeres cuando cumplen o incumplen roles de género estereotipados.

Aunado a esto, retomando el análisis de Stern (2012) el problema en sí del embarazo adolescente es la falta de oportunidades que genera para las mujeres. Sin embargo, la disponibilidad del tiempo es clave para el aprovechamiento de estas. Siguiendo esta idea, en México el 75% de las mujeres sin hijos estudia o trabaja, mientras que cuando tienen un hijo a su cuidado únicamente el 40% realiza alguna actividad productiva diferente a la maternidad (Guillén 2022). En relación con lo anterior, del total del trabajo doméstico y crianza de los hijos, el 77% de las mujeres lo realizan, mientras que los varones dedican el 22% restante (INEGI, 2014).

Es decir, la falta de tiempo para las mujeres para dedicarse a una actividad de desarrollo distinta al cuidado del hogar y la maternidad son el principal obstáculo para lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en nuestro país. De igual forma, esta falta de tiempo y exclusividad de desarrollo de las mujeres en la maternidad es legitimada a través de los estereotipos de género, donde las mujeres son mayormente o en su totalidad las responsables de la crianza de los hijos. Sin duda un discurso que se ha fortalecido entre la ciudadanía a partir de la formulación de políticas públicas carentes de una visión de transversalidad de género (LGIMH, 2023).

3.5.1 La transversalidad de género en las políticas públicas en México

Las entidades internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han funcionado como un instrumento de homologación de agendas públicas de diversos países a través de la adhesión y/o suscripción voluntaria de acuerdos que permiten atender de forma multinacional uno o varios temas en específico. Es entonces que los temas de género se han abordado desde ONU Mujeres con una intención de impacto global.

Con respecto a esto, en el año de 1995 se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, donde se reconoció que los obstáculos que enfrentan las mujeres deben ser tratados por el Estado a través de intervenciones que permitan la transversalidad (ONU, 1995). Esto, a través de la incorporación de la perspectiva de género en los actores involucrados en todas las etapas de las políticas públicas.

De acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en el artículo 4, fracción VII, la transversalidad se define como:

“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 (LGIMH, 2023, pp. 2).”

3.5.2 La metodología SMART para la evaluación del impacto de género en las políticas públicas

Para dar un mayor alcance a la aplicación de la transversalidad, Roggeband (2003) desarrolló la metodología SMART y GIA (Gender Impact Assessment) para evaluar la relevancia y el impacto del género en el proceso de las políticas públicas. Esta herramienta se ha aplicado durante décadas de forma exitosa en Holanda a nivel regional y local para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas de género, medio ambiente, salud, educación y justicia, y en 1999 fue declarada como una herramienta eficaz y eficiente en su competencia (Graaf, Mossink & Groflin).

La metodología consta de dos procedimientos, etapa 1 donde se determinará la relevancia de la propuesta política en materia de género y las etapas 2, 3 y 4 donde se evaluará el impacto de género en las acciones de gobierno. De igual forma, la herramienta nos permite analizar las políticas *públicas* “*ex ante*” (antes de que la política sea aprobada e implementada) y “*post*” (posterior a la aprobación e implementación de la política) y el impacto que tendrán en la equidad de hombres y mujeres.

Desde esta perspectiva, con propósito del alcance del presente estudio, haremos uso de la metodología para analizar la relevancia y el impacto de género de los programas que se elaboran para tratar el embarazo y/o maternidad y paternidad adolescente en México.

3.5.3 Marco conceptual

Para la aplicación del marco conceptual de la herramienta metodológica es mandatorio considerar las estructuras básicas que sostienen las relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres. Estas son la división del trabajo y la organización de la vida privada (Roggeband, 2003).

Tabla 5*Estructuras de la metodología SMART aplicada a mujeres y hombres en México*

Estructuras	
División social del trabajo	Organización de la vida privada
Normas, valores instituciones y organizaciones relacionadas con el trabajo pagado y el no remunerado, así como la toma de decisiones.	Normas, valores instituciones y organizaciones relacionadas de cómo y con quién viven las personas, los vínculos reproductivos y el desarrollo de la sexualidad.

Fuente: Roggeband, 2003.

3.5.3.1 División social del trabajo

De acuerdo con lo analizado, la normatividad mexicana vigente considera algunos ordenamientos que prevén el acceso a las oportunidades laborales, estos son:

Tabla 6*Normatividad en materia laboral para mujeres y hombres en México*

Normatividad	Considera distribución del trabajo no remunerado entre mujeres y hombres	Considera diferencias entre mujeres y hombres	Considera la discriminación por sexo
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	No	No	Sí
Ley Federal del Trabajo	No	Sí	Sí
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	No	Sí	Sí
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	No	Sí	Sí

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las leyes sobre embarazo adolescente y planificación familiar del Diario Oficial de la Federación de 1974 al 2024.

De acuerdo con lo analizado en la tabla 6, la normatividad mexicana, en la mayoría de las veces, considera las diferencias entre hombres y mujeres, así como la discriminación por sexo en materia laboral. Sin embargo, en ninguna de ellas se habla sobre la distribución de las actividades no remuneradas. En este punto, las mujeres se dedican al 77% de las actividades sin remuneración (crianza de los hijos y cuidados del hogar) mientras que los hombres realizan el 23% restante. De igual forma, únicamente el 40% de las mujeres que fueron madres durante la adolescencia estudia o tiene algún trabajo remunerado (INEGI, 2014).

En virtud de esto, los derechos de la mujer para el acceso pleno al trabajo remunerado no pueden ser ejercidos si no existe un abordaje desde la equidad de la distribución de las labores no remuneradas para que ellas puedan reasignar su tiempo a actividades que les permitan empoderarse económicamente, así como lograr su acceso a oportunidades diferentes a la maternidad exclusiva.

3.5.3.2 Organización de la vida privada

En este ámbito, las normas en materia de vínculos reproductivos y sexualidad observan un marco legal donde se establece lo siguiente:

Tabla 7

Normatividad en materia reproductiva y sexual en México

Normatividad	Considera la distribución de responsabilidades entre hombres y mujeres en materia reproductiva	Considera diferencias entre mujeres y hombres	Considera la discriminación por sexo
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	No	Sí	Sí
Ley General de Población	No	Sí	Sí
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	No	Sí	Sí
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	No	Sí	Sí
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de las publicaciones sobre embarazo adolescente y planificación familiar del Diario Oficial de la Federación de 1974 al 2024.

En cuanto a la organización de la vida privada, 57% de las políticas públicas que se han realizado a nivel federal (ver Tabla 7) en cuanto al embarazo adolescente, consideran a los hombres como población objetivo exclusivamente para temas de prevención y no de paternidad a través de la educación sexual y el uso y disponibilidad de métodos anticonceptivos. Situación que, de acuerdo con Schneider e Ingram (1993) fortalece entre la ciudadanía los estereotipos de género, determinando como población objetivo para temas de paternidad únicamente a la mujer.

3.5.3.3 Diagnóstico

De acuerdo con la metodología SMART, en este siguiente paso se realiza un diagnóstico del contexto en el que se realizan las políticas públicas para conocer el impacto que tienen respecto al género. Para este análisis, se considera la cuota de género de los tomadores de decisiones, los recursos que se destinan a las iniciativas del gobierno, así como los valores que prevalecen en estos procesos.

Tabla 8

Diferencias entre mujeres y hombres en el contexto de la elaboración de políticas públicas en materia de embarazo adolescente en México

Contexto	Datos
Representación de mujeres en la toma de decisiones	22% de paridad política en México (IMCO, 2023)
Recursos destinados para abatir la brecha de género	4% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF, 2023)
Valores	Madres o embarazadas jóvenes son vistas como débiles e independientes. Merecedoras de programas sociales. La crianza de los hijos es exclusiva de la mujer. (Revilla, 2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IMCO (2023); PPEF (2023) y Revilla (2015).

De acuerdo con la tabla anterior, el contexto en el que se desarrollan estas políticas mantiene la disparidad hacia las mujeres. Ya que, en el caso de la representación de mujeres, a pesar de la reforma constitucional de 2014 para lograr la paridad de género, esta apenas logra el 22% de representación a través de mujeres.

De igual forma, los recursos asignados para la brecha de género consideran apenas un 4% del total del presupuesto anual para 2024 (etiquetado dentro de Anexo 13). Además de ser recursos insuficientes para generar acciones significativas en la materia, dentro de esto no

existen definiciones presupuestarias suficientes para conocer la proporción real que se dedica a abatir la brecha de género.

De acuerdo con los valores del contexto, los mensajes que permean en la ciudadanía a través de la definición de las poblaciones objetivo en las políticas públicas en materia de embarazo y maternidad precoz sostienen que las mujeres son “débiles e independientes” y cuando deciden ejercer roles sexistas como la maternidad exclusiva son “merecedoras” de incentivos a través de programas sociales por parte del gobierno (Revilla, 2015).

Finalmente, en relación con las valoraciones realizadas en las tablas anteriores haciendo uso de la metodología SMART y el análisis de las poblaciones objetivo de Schneider e Ingram (1993) podemos calificar que el impacto de género en las políticas públicas en materia de embarazo y/o maternidad y paternidad adolescente en México es negativo, ya que perpetúa las desigualdades y discriminación a través de los mensajes que permean en la ciudadanía resultado de las poblaciones objetivo donde las mujeres son definidas como las responsables de la crianza y cuidado de los hijos, imposibilitándolas de asignar su tiempo a un desarrollo diferente al de la maternidad. Considerando esto, es necesario establecer líneas de acción que permitan revertir la sistematización de la elaboración de políticas públicas que perpetúen las condiciones de desigualdad entre las mujeres y hombres.

4. Propuesta y recomendaciones

En esta sección se abordarán una serie de propuestas que permitan atender la problemática de la elaboración de políticas públicas que acentúan la brecha de género en materia de embarazo adolescente en México.

4.1 El informe de impacto de género para la transversalidad en las políticas públicas

Como analizamos, las políticas públicas que carecen de una perspectiva de género y que además establecen poblaciones objetivo (Schneider e Ingram, 1993) sexistas están condenadas a ahondar en la brecha de género. En esta línea, es pertinente modificar las conductas que derivan han derivado en esta situación. Es aquí donde la transversalidad se presenta como una opción fiable para la igualdad de género.

Recordemos que la transversalidad busca la igualdad de las mujeres y hombres en todo el proceso de la elaboración de las políticas públicas, misma que puede ser aplicada a través de la metodología SMART elaborada por Roggeband (2003). Esto, a través de un análisis “ex ante” y “post”, siendo que el primero ofrece mayores ventajas porque prevé los impactos negativos de la política pública, antes de que sea implementada. De igual forma, al estar involucrada en todo el proceso de la política pública permite la elaboración de poblaciones objetivo que provengan de construcciones sociales positivas donde no se estigmatice a las personas por su sexo.

Si bien es cierto que la evaluación post arroja información útil para la mejora de las políticas públicas, es necesario hacer hincapié en la evaluación ex ante, ya que esto ayuda a prevenir los impactos negativos que la implementación pueda ocasionar. Bajo este tenor, es que se recomienda de acuerdo con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres:

“Artículo 48.- La Observancia en materia de igualdad entre Mujeres y Hombres consistirá en: I.; II. Evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afecten a los hombres y a las mujeres en materia

de igualdad; III... IV...V; Las demás que sean necesarias para cumplir los objetivos de esta Ley.” (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2024, pp. 14).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, implemente como requerimiento para los hacedores de políticas públicas federales en materia de embarazo y/o maternidad y paternidad adolescente el Informe de Impacto de Género. Este documento recopila los impactos esperados ex ante a la aprobación o implementación de una política pública, ley o normatividad en materia de equidad de género. De igual forma, busca prevenir la operación y/o aprobación de intervenciones gubernamentales que mantengan o aumenten la desigualdad entre hombres y mujeres. Este Informe deberá considerar el siguiente formato:

Tabla 9

Formato del Informe de Impacto de Género

Bloques de contenidos
1. Situación de partida: Diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres, en el ámbito tratado por la política pública, y en materia de igualdad de oportunidades.
2. Previsión de resultados: Prospección de cómo incidirá la aplicación de la norma sobre la situación de partida identificada.
3. Valoración del impacto de género: Calificación de los efectos de la política pública, respecto del avance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
4. Formulación de propuestas de mejora: Sugerencias de modificación del texto o recomendaciones de aplicación, para garantizar o mejorar los resultados de la política pública, en relación con su impacto de género.

Fuente: Instituto de la Mujer, 2007.

Cabe destacar que los Informes de impacto de género no deberán ser inflexibles, su elaboración y contenidos dependerán de los equipos de hacedores de políticas públicas. Sin embargo, deberán considerar al menos los cuatro bloques de contenidos establecidos en la tabla 9.

Bajo este mismo tenor, este Informe tuvo su origen en España a principios de los 2000, debido a que se encontraba en los primeros lugares de brecha de género de los países miembro

de la OCDE (Alonso, 2013) entonces a través de la reforma a la Ley 30/2003 se pretendió lograr una transversalidad en el diseño de las normas, políticas públicas, y acciones de gobierno a través de la obligatoriedad del documento para los anteproyectos en materia de equidad de género. Bajo este mismo tenor, este Informe se realizó derivado de los antecedentes de informes similares en la Unión Europea, Canadá, España, Nueva Zelanda e incluso en la Organización Internacional del Trabajo (Instituto de la Mujer, 2007).

Si bien esta metodología fue criticada por sus bajos resultados en las normas y políticas supranacionales en España, se observó que la implementación a nivel local era exitosa en la reducción de la brecha de género. A través de un estudio realizado por Alonso y Lois (2016) de un universo de 237 municipios 198 fueron analizados dando un error muestral de $\pm 2.24\%$, donde se demostró que a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/2003 el 63% de los municipios contaban con planes de igualdad, así como la evaluación de las normas y políticas públicas de género. Además, señalaron que más del 25% de la muestra no contaron con los recursos suficientes para lograr objetivos nacionales en materia de igualdad de género.

Conforme a esta visión, en el caso de México gracias a que existe un mayor control sobre las políticas públicas nacionales hacia las locales, la elaboración de las políticas públicas federales tendrá una repercusión mayor entre los niveles de gobierno local. Además, a diferencia de la interacción española del nivel supranacional con el local en México, el poder federal se ha destacado por marcar la agenda respecto al tipo de políticas públicas que se implementarán en materia de embarazo y/o maternidad y paternidad adolescente. Aunado a esto, el tema de los presupuestos insuficientes para la transversalidad será evidenciado y atendido desde los hacedores de políticas públicas a nivel federal ayudando a sensibilizar en ese nivel (encargado de etiquetar recursos para las acciones de gobierno) la necesidad del incremento del presupuesto para atender esta problemática.

4.2 *La distribución del cuidado de los hijos y el hogar a través de la paternidad activa*

De acuerdo con la primera propuesta, se atiende la construcción de políticas públicas que abonen a la disminución de la brecha de género a través de la perspectiva de género con la aplicación de la transversalidad a través de la obligatoriedad de la elaboración de los Informes de Impacto de Género. Sin embargo, esta recomendación estaría atendiendo el futuro de la equidad de género. Desde esta perspectiva, de acuerdo con las políticas públicas que hemos revisado en nuestro país, parten de la construcción de poblaciones objetivo donde las mujeres son las únicas señaladas como responsables y merecedoras de incentivos cuando se habla sobre el embarazo y/o maternidad y paternidad adolescente. En este marco, de acuerdo con Schneider e Ingram (1993), a través de estas poblaciones objetivo, se ha fortalecido y construido la idea de que las mujeres son las responsables de la crianza de los hijos a colocado. Por esta razón es necesario emitir una recomendación que lo atienda.

En relación con lo anterior, la división de labores domésticos no remunerados y la crianza de los hijos es desigual entre hombres y mujeres. En este punto, las mujeres dedican el 77% del tiempo total de la crianza de los hijos y cuidados del hogar mientras que los hombres el 23% restante. Además, cuando hablamos de niñas menores de 12 años, éstas dedican tres veces más el tiempo que dedican los varones de la misma edad (INEGI, 2014).

Bajo este tenor, es importante que se haga conciencia del tipo de paternidad que deben tener los hombres en las tareas domésticas y sobre todo en la crianza de sus hijos. De acuerdo con la UNFPA (2021) y la UNICEF (2015), los varones deben ejercer una paternidad activa, resultando en un beneficio para su desarrollo personal, el de sus hijos y para eliminar la desigualdad con las mujeres (UNFPA, 2021). Este tipo de paternidad, significa un involucramiento con sus hijos más allá del aporte económico que la ley estipula deben de realizar.

La paternidad activa es una herramienta que permite que las labores no remuneradas del hogar sean distribuidas equitativamente entre mujeres y hombres, además de acuerdo con ONU Mujeres (2020) influye directamente en el crecimiento de la economía y mejora la productividad laboral. En relación con esto, la distribución equitativa en la pareja de las responsabilidades no

remuneradas del hogar y crianza de los hijos propician el empoderamiento económico de la mujer (Barker, 2003) que a su vez genera una mayor cohesión de la pareja al encontrar apoyo en ambas partes fortaleciendo la unión familiar.

Esta unión ayuda a que la familia tenga un menor riesgo a tener carencias y a superar el desempleo, pues así se demostró en España en el año de 2010, donde “la pobreza disminuyó en 20% para aquellas familias en las que hombres y mujeres se encargaban de proveer recursos económicos y distribuirse equitativamente las labores no remuneradas propias de la familia” (ONU Mujeres, 2021).

Por esta razón, se establece como recomendación la creación de una campaña de comunicación a cargo del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes que promueva la paternidad activa entre la población mexicana. Estos materiales deberán ser difundidos a través de los medios de comunicación dentro del territorio nacional: televisión, radio y redes sociales, sobre la corresponsabilidad de los hombres en la crianza de los hijos y los cuidados del hogar.

5. Implicaciones

Haciendo un resumen de las lecciones aprendidas en la investigación, las políticas públicas que atienden la problemática del embarazo y/o maternidad y paternidad adolescente en México perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres. Como analizamos, el tema ha sido atendido por el Estado a través de políticas públicas elaboradas e implementadas a partir del nivel de gobierno federal para después ser replicadas en los niveles estatal y local. Sin embargo, dentro de su diseño observamos que sus poblaciones objetivo refuerzan los estereotipos sexistas donde la crianza y cuidados del hogar son responsabilidad únicamente de las mujeres.

En este contexto, derivado del análisis del panorama internacional en materia de equidad de género presentamos el caso del gobierno de Holanda, donde en aras de lograr normas y políticas con impactos positivos en género, se implementó la transversalidad a través de la metodología SMART, una herramienta que permite el análisis “ex ante” y “post” de las acciones de gobierno para atender el impacto de género, medio ambiente, salud y seguridad.

Es entonces que a través de SMART realizamos el análisis de las estructuras (división social del trabajo y la organización de la vida privada) así como las diferencias entre mujeres y hombres en el contexto de la elaboración de políticas públicas en materia de embarazo adolescente en México. Esta evaluación arrojó un resultado negativo ya que perpetúa la estigmatización y sexismo a través de poblaciones objetivo, construidas donde las mujeres son relegadas a las labores no remuneradas del hogar, siendo imposibilitadas de desarrollarse en actividades distintas a la maternidad.

Posterior a esto, describimos el caso de España donde la transversalización logró ser aplicada a través de la reforma a la Ley 30/2003 a través de la obligatoriedad de la entrega del Informe de Impacto de Género para los responsables de la elaboración de normas y políticas públicas. Con la puesta en marcha de esta iniciativa en las municipalidades del país se lograron cambios importantes ya que casi el 70% de ellas implementaron planes de igualdad y evaluación para las normas y políticas de género que implementaban. Es entonces donde a través de este caso se emite la recomendación de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México establezca la obligatoriedad de revisar que en las propuestas de políticas públicas en materia de

embarazo y/o maternidad y paternidad adolescente se incorpore el Informe de Impacto de Género para estimar los beneficios y riesgos potenciales de la intervención, documento que permitirá generar modificaciones necesarias para lograr el mayor beneficio en homologación a los objetivos para abatir la brecha de género. En relación con lo anterior, este documento de investigación será de gran utilidad para continuar la generación de análisis que ayuden en el proceso de nuevas políticas públicas e incluso para la realización y modificación del marco normativo en temas de género. De igual forma, este Informe presentará una carga administrativa adicional para los equipos de los hacedores de políticas públicas, sin embargo, su beneficio será mayor a su costo.

Con la recomendación anterior se atiende la sistematización de la elaboración de políticas públicas que perpetúen la desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto al embarazo y/o maternidad y paternidad precoz. Sin embargo, es a través de una segunda recomendación que se atiende el daño ocasionado por los mensajes sexistas que llegaron a la ciudadanía a través del establecimiento de poblaciones objetivo donde la mujer es señalada como la única responsable y/o merecedora de incentivos de la problemática.

Siguiendo esta idea, se ha reforzado la idea entre los ciudadanos que la mujer es la responsable de la crianza y cuidado de los hijos, relegando al varón de esta actividad, siendo que la mujer realiza el 77% de estas actividades mientras que el hombre únicamente el 23% (INEGI, 2014). Sin embargo, la distribución desigual de las labores no remuneradas genera desintegración familiar, precarización laboral y empobrecimiento de la economía familiar (ONU Mujeres, 2020). Mientras que en los hogares donde las labores no remuneradas se reparten de forma equitativa entre la mujer y el hombre las familias tienden a mantenerse unidas, propiciando un mayor poder adquisitivo ya que, a su vez ambos pueden dedicarse a labores remuneradas abonando así a la igualdad de género (ONU Mujeres, 2020). Bajo este mismo tenor es que se recomienda que el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes promueva a través de una campaña informativa a nivel nacional la paternidad activa para eliminar los mensajes sexistas que existen sobre el cuidado y crianza de los hijos.

6. Bibliografía

Acuerdo número 607 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas de 2011. (Promajoven). Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 19 de diciembre de 2011. Recuperado el 15 de agosto del 2022, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5228649

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2023, publicado el 30 de diciembre de 2022. Aplicable, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.). Recuperado el 20 de febrero del 2023, de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676227&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0

Alonso, A., Diz I. y Lois, M. (2016). *¿Está ayudando el mainstreaming de género a las mujeres científicas? Evidencias en las políticas de ciencia y tecnología españolas*. Investigaciones Feministas, 7(2), pp. 273-291. Recuperado el 25 de febrero de 2023, de <https://doi.org/10.5209/INFE.52963>

Arvizu Reynaga, A. (2012). *Embarazo temprano en México. Panorama de Estrategias Públicas para su Atención*. El Colegio de México. Recuperado el 12 de noviembre de 2021, de <https://desigualdades.colmex.mx/embarazo/embarazo-temprano-mexico-panorama-estrategias-publicas.pdf>

Barker, G. (2003). *Men's Participation as Fathers in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Literature Review with Policy Considerations*. World Bank. Recuperado el 25 de febrero de 2023, de <https://promundo.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Mens-Participation-as-Fathers-in-the-Latin-American-and-Caribbean-Region.pdf>

Burgess, A. (2006). *The Costs and Benefits of Active Fatherhood: Evidence and Insights to Inform the Development of Policy and Practice*. London, UK: Fathers Direct. Recuperado el 25 de febrero de 2023, de <http://www.men-care.org/data/Costs%20and%20Benefits.pdf>.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2022). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 12 de noviembre de 2022, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Camou, A. (2000). *Gobernabilidad, en Léxico de la Política*. México, FLACSO-FCE-CONACYT. Recuperado el 11 de febrero de 2023, de <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/417/370>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (10 de febrero de 2021). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible en la recuperación sostenible y con igualdad*. Informe especial Covid-19 de la CEPAL. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/S2000740_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Consejo Nacional de Población. (2016). *Situación de la Salud Sexual y Reproductiva*. Consejo Nacional de Población. Recuperado el 17 de agosto de 2022, de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/situacion-de-la-salud-sexual-y-reproductiva-republica-mexicana>

Edelman, M. (1960). Symbols and Political Quies- Bibliografía cence. *The American Political Science Review*, vol. 54, núm. 3, pp. 695-704. Recuperado el 18 de diciembre de 2021, de <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review>

Expansión. (2022). *Disminuye la brecha de género en México*. Expansión. Datos Macro. Recuperado el 16 de diciembre de 2021, de

<https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-brecha-genero-global/mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20tiene%20una%20brecha%20de,resto%20de%20los%20pa%C3%ADses%20an%C3%A1lizados>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2014). *Guía de paternidad activa para padres*. Recuperado el 12 de enero de 2023, de https://www.unicef.org/chile/media/1126/file/guia_de_paternidad_activa_para_padres.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2020). *Consecuencias socioeconómicas del embarazo en la adolescencia en América Latina y el Caribe en seis países de América Latina y el Caribe*. Recuperado el 14 de enero de 2023, de <https://lac.unfpa.org/es/publications/informe-consecuencias-socioecon%C3%B3micas-del-embarazo-en-la-adolescencia-en-seis-pa%C3%ADses-de>

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2021). *Paternidad activa: La participación de los hombres en la crianza y los cuidados*. Recuperado el 30 de enero de 2023, de <https://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/paternidadactiva.pdf>

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (s.f.). *Embarazo en adolescentes*. Recuperado el 12 de febrero de 2024, de <https://mexico.unfpa.org/es/topics/embarazo-en-adolescentes#:~:text=El%20embarazo%20en%20adolescentes%20cobra,por%20el%20bajo%20uso%20de>

Gobierno de la República. (2013). *Plan nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado el 8 de noviembre de 2021, de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

Gobierno de la República. (2015). *Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes*. Gobierno de la República. Recuperado el 12 de noviembre de 2021, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232826/ENAPEA_0215.pdf

- Graaf, H. van de, Mossink, M. y J. Gröflin (1999). *La evaluación del impacto de la emancipación, documento de trabajo n° 110 del Ministerio de Asuntos Sociales*. Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo. Recuperado el 7 de noviembre de 2022, de <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f67a8beb-516e-4144-8f15-5e2734beab5b/content>
- Guillén, B. (01 de septiembre de 2022). *1.000 embarazos de adolescentes al día: México se estanca en uno de sus grandes retos demográficos*. Recuperado el 4 de enero de 2022, de <https://www.politicas.unam.mx/ceap/wp-content/uploads/2022/09/Bolet%C3%ADn-CEAP-No.-284-Del-01-al-15-de-septiembre-de-2022.pdf>
- Hauser, J. (2016). *Embarazo y Maternidad, las Desigualdades de Género y los Aportes del Arteterapia*. Papeles de arteterapia y educación para inclusión social, pp. 151-161. Recuperado el 16 de febrero de 2023, de https://www.researchgate.net/publication/313776631_Embarazo_y_Maternidad_las_Desigualdades_de_Genero_y_los_Aportes_del_Arteterapia
- Howlett, M. (2019). “*Understanding the role of policy design in contemporary policy-making*” *In Designing public policies: principles and instruments*. Recuperado el 2 de enero de 2023, de <https://doi.org/10.4324/9781315232003-2>
- INEGI (2014). *La anticoncepción: implicaciones en el embarazo adolescente, fecundidad y salud reproductiva en México: versión actualizada*. INEGI. Recuperado el 30 de noviembre de 2021, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825094393.pdf

INEGI (2022). *Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México*. México: INEGI. Recuperado el 4 de noviembre de 2023, de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSTNRHM/CSTNRHM2022.pdf>

IMCO. (12 de julio de 2022). *México avanza tres posiciones en el índice global de brecha de género del WEF*. Recuperado el 21 de febrero de 2022, de <https://imco.org.mx/mexico-avanza-tres-posiciones-en-el-indice-global-de-brecha-de-genero-del-wef/>

INEGI. (23 de noviembre de 2023). *Comunicado de prensa número 704/23: Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México (CSTNRHM)*. Recuperado el 4 de enero de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/CSTNRHM/CSTNRHM2022.pdf>

INEGI (2018). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, segundo trimestre de 2018 y segundo trimestre de 2019*. Recuperado el 12 de noviembre de 2021, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_08.pdf

Iniciativa Spotlight y UNFPA. (2021). *Paternidad activa: la participación de los hombres en la crianza y los cuidados*. Recuperado el 1 de marzo de 2023, de <https://lac.unfpa.org/es/publications/paternidad-activa-la-participaci%C3%B3n-de-los-hombres-en-la-crianza-y-los-cuidados>

Instituto Nacional de las Mujeres. (s.f.). *Brechas de Desigualdad de Género*. Recuperado el 3 de marzo de 2023, de <https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/brechas-de-desigualdad-de-genero>

Jacome G., C, Parra T.,y Paccha T., C. (2021). Factores que inciden en el embarazo precoz de las adolescentes de Pasaje. Polo del Conocimiento, Vol. 6, pp. 1200-1211. Recuperado el 3 de marzo de 2023, de <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/download/2916/6317>

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003. Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F). Recuperado el 3 de marzo de 2022, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694195&fecha=11/06/2003#gsc.tab=0

Ley General de Población de 1974. Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F), 07 de enero de 1974. Recuperado el 3 de marzo de 2022, de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgp/LGP_orig_07ene74_ima.pdf

Ley General de Salud de 1984. Reformada, Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 07 de febrero de 1984. Recuperado el 3 de marzo de 2022, de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984

Lomelí, E. V. (2003). *Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación*. Notas para la discusión. Estudios Sociológicos, pp. 105–133. Recuperado el 12 de octubre de 2021, de <http://www.jstor.org/stable/40420758>

Lupton, D., & Barclay, L. (1997). *Constructing Fatherhood: discourses and experiences*. Sage Publications. Recuperado el 17 de septiembre de 2022, de <https://psycnet.apa.org/record/1997-36478-000>

Merino, M. (2013). *La relevancia del diseño de las políticas: La definición del problema en Políticas Públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE. Recuperado el 24 de octubre de 2022, de <https://marcelagonzalezduarte.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/01/merino-mauricio-politicas-publicas-2013.pdf>

- Moreno Rodríguez, V. (2018). *Políticas públicas de prevención del embarazo adolescente en los ámbitos internacional, nacional y Tamaulipas*. Colegio de Tamaulipas. Recuperado el 12 de enero de 2022, de http://www.coltam.edu.mx/wp-content/uploads/2019/08/Libro_embarazo_adolescenteVF.pdf
- Naciones Unidas. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 12 de enero de 2022, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- Negrete, R., Leyva, G. (2013). *Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición. Realidad, datos y espacio*. Revista Internacional de Estadística y Geografía, Edición: Vol.4, Núm. 1. Recuperado el 14 de marzo de 2022, de <https://rde.inegi.org.mx/index.php/2013/01/05/los-ninis-en-mexico-una-aproximacion-critica-a-su-medicion/>
- Norma Oficial Mexicana (2015). NOM-047-SSA2-2015, Para la atención a la salud del Grupo Etario de 10 a 19 años de edad. Aplicable, Diario oficial de la Federación (D.O.F.). Recuperado el 3 de marzo de 2022, de [https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5403545&fecha=12/08/2015#gsc.ta
b=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5403545&fecha=12/08/2015#gsc.tab=0)
- Organización Mundial de la Salud. (15 de septiembre de 2022). *Embarazo en la adolescencia*. Recuperado el 3 de marzo de 2022, de [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent
pregnancy#:~:text=Datos%20y%20cifras,eran%20no%20deseados%20\(1\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-pregnancy#:~:text=Datos%20y%20cifras,eran%20no%20deseados%20(1))
- Polverari, L. and Rona,F. (2002b). *“Integrating Gender Equality in the Evaluation of the Irish 2000-06 National Development Plan”*. *“Volume 2: Tool Kit for Gender Evaluation”*. Recuperado el 19 de febrero de 2023, de http://www.ndpgenderequality.ie/downloads/guide_volume2.pdf

Real Academia Española. (22 de mayo de 2022). *Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., (versión 23.6 en línea)*. Recuperado el 19 de febrero de 2023, de <https://dle.rae.es>

Revilla Solís, T. (29 de septiembre al 02 de octubre de 2015). *La construcción social de los grupos objetivo en el diseño de las políticas públicas para la igualdad de género*. VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Recuperado de 17 de junio de 2022, de <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/2036>

Roggeband, C. (2003). *“Igualdad de género y técnicas del mainstreaming de género: metodología SMART (método simple para evaluar la relevancia del género en las políticas) y la evaluación del impacto en función del género”*. Documento del Taller de las Jornadas Internacionales de la Unidad de Igualdad y Género. Junta de Andalucía. Recuperado el 10 de enero de 2023, de <https://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/institutodelamujer/ugen/node/285>

Schneider, A., Ingram, H. (1993). *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*. *American Political Science Review* 87, pp. 334 – 47. Recuperado el 7 de abril de 2022, de <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/social-construction-of-target-populations-implications-for-politics-and-policy/861B4A5EA194CC405B13515F1970550A>

Secretaría de Relaciones Exteriores. (Fecha de última actualización 27 de mayo de 2021). *Sobre México*. Recuperado el 17 de junio de 2022, <https://embamex.sre.gob.mx/nuevazelandia/index.php/sobremexico/gobiernoyestructura>

Stern, C. (2012). *El "problema" del embarazo en la adolescencia*. Contribuciones a un debate. El Colegio de México. Recuperado el 11 de noviembre de 2022, de https://books.google.com.mx/books/about/El_problema_del_embarazo_en_la_adolescencia.html?id=Fk05AwAAQBAJ&redir_esc=y#:~:text=Contribuciones%20a%20un%20debate,-Claudio%20Stern&text=El%20embarazo%20en%20la%20adolescencia,las%20posibilidades%20de%20desarrollo%20familiar.

Unión Europea, *Declaración de Beijing (1995)*. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Recuperado el 8 de noviembre de 2022 de, <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fbf49a.html>

Universidad Nacional Autónoma de México. (2021). *México, primer lugar en embarazos adolescentes entre países integrantes de la OCDE*. Recuperado el 8 de noviembre de 2022, de: https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2021_729.html