

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

# 142

Volumen LII, N° 1  
(enero-abril 2017)

Administración Pública:  
Mujer y Trabajo, avance  
hacia la consolidación  
de la igualdad de género.  
Una aspiración y  
un compromiso

## INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de  
Ciencias Administrativas



Años  
al servicio  
de México

ISSN 0482-5209 [www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.  
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,  
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México  
Tel. 5081 2657, e-mail: [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)





# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 142

Volumen LII, N° 1  
(enero-abril 2017)

### **Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de género. Una aspiración y un compromiso**

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**2** Años  
al servicio  
de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa  
México, Distrito Federal  
Teléfono (55) 50 81 26 57  
<http://www.inap.org.mx>  
[rap@inap.org.mx](mailto:rap@inap.org.mx)

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

# CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez  
**Presidente**

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Ángel Solís Carballo
<b>Vicepresidente para Asuntos Internacionales</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2016-2017</b>

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño  
Arturo Núñez Jiménez  
Julián Olivas Ugalde  
María Fernanda Casanueva de Diego  
Jorge Márquez Montes  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Fernando Pérez Correa  
Manuel Quijano Torres  
María del Carmen Pardo López  
Mauricio Valdés Rodríguez  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Eduardo S. Topete Pabello

## CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# **REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **Nueva Época**

Revista cuatrimestral publicada por el  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

### **Coordinación:**

Fernando Pérez Correa y Gloria Luz Alejandre Ramírez

### **COMITÉ EDITORIAL**

María de J. Alejandro Quiroz, Maximiliano García Guzmán,  
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez,  
Héctor Zamitiz Gamboa





# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# 142

Volumen LII, No. 1  
(enero-abril 2017)

## Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de género. Una aspiración y un compromiso

### ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	11
Introducción <i>Gloria Luz Alejandre Ramírez</i>	13
Prólogo <i>Fernando Pérez Correa</i>	21
<b>ANÁLISIS</b>	
Igualdad de Género en la Administración Pública <i>Arely Gómez González</i>	25
México: ¿Políticas públicas incluyentes? <i>María del Carmen Pardo</i>	47
Tres etapas de participación de la mujer en la política (Ensayo) <i>Manuel Quijano Torres</i>	61
Las mujeres en los espacios de toma de decisiones en México <i>Adriana Margarita Favela Herrera</i>	71

La efectividad del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, 2013-2018, frente a los patrones culturales de subordinación, exclusión y violencia de género. Alcances y retos gubernamentales 99  
*Gloria Luz Alejandre Ramírez*

Los espacios cuentan: prácticas y discursos en la administración pública sobre las políticas de igualdad de género 131  
*Daniela Cerva Cerna*

La perspectiva de género a 20 años de la declaración de la ONU para promover los derechos de las mujeres en el mundo 161  
*María de Jesús Alejandro Quiroz*

Algunos avances de la participación de las mujeres para la igualdad 191  
*María Angélica Luna Parra*

Equidad de género, acciones afirmativas y meritocracia en la administración pública 207  
*Mario Alberto Fócil Ortega*

Estrategias internacionales para favorecer la participación política de las mujeres 227  
*Elida Sánchez Cruz y Cinthia Gerónimo Vázquez*

Reflexiones en torno a la consolidación de igualdad de género en México (Ensayo). 241  
*Elsa Bibiana Peralta Hernández*

## **RESEÑAS**

Eduardo Torres Alonso, Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo, M. (Eds.) (2016). *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. México: El Colegio de México, 529 pp. ISBN: 978-607-628-606-7. 251

**RESÚMENES** 257

**Instrucciones para los colaboradores** 263

# Revista de Administración Pública



## Presentación

La presentación de este número es ante todo la primera consumación de un compromiso contraído por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. en una materia especialmente relevante y que deriva de un proyecto trabajado en los últimos años por iniciativa del propio Instituto y de su presidencia a mi cargo; el proyecto *Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de géneros*, se convierte ahora en un sólido componente que por convicción el INAP asume como uno de sus principales cometidos en materia de estudios centrados en las Mujeres en la Administración Pública, que si bien ya ha dado cuenta de primeros esbozos, es con este número de la Revista que se abren de manera definitiva los propósitos de investigación amplia, seria y articulada en la materia. Estudios que concurren y discurren, sin duda, en el trazo de los estudios de género y los componentes de orden histórico, político, social, cultural económico, familiar e individual de las mujeres para comprender la amplia complejidad del tema y que invariablemente requerirá de cruces disciplinarios que favorezcan a la Administración Pública en un consciente y perenne canal de investigación para fortalecer y contribuir en la definición de análisis para la construcción de políticas de Estado en favor de promover y garantizar la condición de igualdad de géneros en el sector público.

En un ánimo de sensible realismo, es indispensable reconocer que la brecha entre hombres y mujeres sigue siendo un imperativo a vencer, y que corresponde al Estado mexicano emplearse a fondo para, de manera decidida, revertir el problema. Si bien los esfuerzos han sido muchos y valiosos desde inicios del presente siglo por parte de los gobiernos y de manera más que decidida por parte del actual Gobierno de la República; toca a los estudiosos, académicos e investigadores de la Administración Pública, así como a sus propios servidores públicos, ahondar en una veta amplia de situaciones que exhiban de manera clara el problema, para asumirlo como tema de estudio sustantivo dentro de las líneas de investigación que ocupan a la Administración Pública, los estudios de género, y la elaboración de políticas públicas en este tenor para coadyuvar con las acciones gubernamentales que permitan atender el problema y que, a la vez, logren establecer medidas que impacten en acciones afirmativas

definitivas para revertir el fenómeno, ésto se convierte en una aspiración y un compromiso mutuo entre la academia y las acciones de gobierno. De aquí que el tema que define a este número sea *Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de géneros. Una aspiración y un compromiso*, ya que, como podrán apreciar nuestros lectores, expertos y noveles, en los artículos que aquí convergen hay una amplia gama de participaciones de mujeres y hombres, entre académicas y funcionarias, funcionarios y académicos, de diversa trayectoria y probada seriedad, que se han reunido para discutir de manera franca, abierta, informada, y a fondo sobre el tema; el esfuerzo coordinado por el Dr. Fernando Pérez Correa y la Dra. Gloria Luz Alejandre Ramírez, logró integrar la serie de trabajos de nuestros articulistas que han sido congregados para atender este cometido y a quienes agradecemos su invaluable aportación.

La lista de exposiciones inicia con la Maestra Arely Gómez González, Secretaria de la Función Pública, seguida de la doctora María del Carmen Pardo, el doctor Manuel Quijano Torres, la maestra Adriana Margarita Favela Herrera, la propia doctora Gloria Luz Alejandre Ramírez, la doctora Daniela Cerva Cerna, la doctora María de Jesús Alejandro Quiroz, la licenciada María Angélica Luna Parra, el maestro Mario Alberto Fócil Ortega, la maestra Elida Sánchez Cruz, la licenciada Cinthia Gerónimo Vázquez y la maestra Elsa Bibiana Peralta Hernández. Sin duda, el volumen cuenta con densidad tanto teórica como evidencia de hechos; así como amplia experiencia que se trasmite desde la labor dentro de la Administración Pública. Cabe destacar que el número abre con la Introducción general a cargo de la doctora Gloria Luz Alejandre y una presentación al tema por parte del doctor Fernando Pérez Correa. No dudamos que este número sea de amplia aceptación e interés para nuestros asiduos lectores y un paso decidido para ampliar las vetas de investigación en esta encomienda.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente**

# Revista de Administración Pública

## Introducción

El presente número de la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C; toca sin duda un tema singular, sensible y obligadamente impostergable: *Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de géneros. Una aspiración y un compromiso*. En el cual se reúnen talentos y experiencias académicas, de investigación y de trabajo continuo dentro de la Administración Pública Mexicana en todos los órdenes de Gobierno y en los tres Poderes del Estado. Y es que, por sí mismo, el tema convoca y exalta el compromiso por una recurrente búsqueda y pertinente encuentro de elementos que hagan de la igualdad de géneros en el ámbito de la Administración Pública a nivel nacional una realidad y una práctica cotidiana, sin menoscabo de acciones que promuevan este cometido.

Es así que los trabajos que reúne este número, se han integrado con el vigoroso ánimo de transmitir por un lado el amplio recorrido que la propia Administración Pública Mexicana ha hecho en su avance por lograr condiciones de igualdad en torno a la participación de las mujeres en el espacio público, en concreto en el de la Administración Pública como campo de desarrollo profesional y crecimiento personal de las mujeres que en él se desenvuelven; y por otro lado, la participación de las mujeres en el terreno político, de creciente presencia y singular valía.

Como todo documento de investigación, análisis y consulta profesional y académica, el número reúne trabajos que pasen por el rigor propio de la disciplina y de la metodología de Administración Pública, por lo que en él encontramos aportaciones significativas que también buscan, en un acto reflejo, contribuir con mayores herramientas de reflexión a los avances sustantivos en la materia aportados por los parámetros jurídicos, administrativos, organizacionales y gubernamentales. Todo ello, con el único propósito de hacer de esta valiosa aportación una herramienta de estudio para próximas investigaciones que contribuyan con el tema y repercutan en acciones inmediatas dentro de las agendas de los tomadores de decisiones para que a futuro el tema de la igualdad deje de ser un punto aún distante.

De esta manera, el número da cuenta de las participaciones, todas destacables, de académicas y funcionarias; funcionarios y académicos; que favorecen el estudio aquí propuesto. El doctor Fernando Pérez Correa, como encargado y coordinador de los esfuerzos iniciales del proyecto, respaldado por la iniciativa de la Presidencia del INAP a cargo del Maestro Carlos Reta Martínez, desde hace unos años, y que en concreto le da vida a este número, nos aporta el breve pero sustancioso caudal histórico como rescate sustancial de origen de la desigualdad de géneros que nos acompaña de manera irrestricta en quehaceres desde la propia vida cotidiana, hasta las encomiendas de naturaleza gubernamental. Es pues en esta primera articulación histórica, a manera de introducción al tema que nos ocupa, que el doctor Pérez Correa, si bien enfatiza esta primera condición de un entorno que alude a elementos de desigualdad, también pondrá de relieve "...la activa participación femenina a lo largo de nuestra historia..."; en una trayectoria que nos ocupa entre el siglo XX y XXI en México, sin olvidar los logros hechos en otras latitudes en materia del establecimiento jurídico de ciudadanía femenina en el mismo *inter*. No por estos logros se deja de lado que "...con relación a la equitativa participación femenina en la administración pública y la alta burocracia, en especial en las últimas décadas, conviene reconocer y registrar las abismales desigualdades vigentes en la práctica"; y este es pues el Talón Aquiles a atender y corregir desde el ámbito estatal, con el ánimo de, en términos reales, "aliviar las diferencias". Así, de manera contundente, desde la reflexión del doctor Pérez Correa, asumimos que: "Es cierto: las desigualdades se han moderado. Hemos superado los inadmisibles extremos vigentes apenas hace algunas décadas; sin embargo, no nos engañemos: dichas desigualdades están presentes y son inaceptables". Es por ello el propósito de este número y de los trabajos que en curso se tengan sobre la materia.

El número inicia con la aportación de la maestra Arely Gómez González, Secretaria de la Función Pública, quien nos ofrece un material por demás extraordinario como aporte y sustancial herramienta que arroja varios puntos de análisis y reflexión denominado *Igualdad de Género en la Administración Pública*. De inicio expone un acercamiento a la diferenciación necesaria y significativa de los términos equidad e igualdad, para dar cuenta más delante de factores culturales sustanciales que explican la exclusión de las mujeres en el espacio público; cabe destacar el punto donde la maestra Arely Gómez centra su análisis en "...la noción clásica-Weberiana de la racionalidad burocrática y los prejuicios de la emotividad e irracionalidad femenina...", así aludidos en contraposición a los parámetros de racionalidad gubernamental en apariencia propia de la lógica masculina, aspecto que nos lleva a la visión, limitada sin duda, de que el trabajo de las mujeres en el ámbito de lo público es por naturaleza sumisa y en todo caso de "función de apoyo". La maestra Gómez también aporta los aspectos medulares de orden internacional y nacional para

detallar dónde se encuentran las mujeres en la Administración Pública, así como los trabajos que a nivel normativo y de gobierno se han implementado para contribuir en mejores condiciones de igualdad para las mujeres que laboran en ella. Como punto ampliamente significativo de su artículo está "...el compromiso de las mujeres en el servicio público para combatir la corrupción, de ahí que se detalle y destaque el caso de "Mujeres contra la Corrupción" y el decálogo de comportamiento y ética pública que lo caracteriza". Sin duda, la condición de igualdad obliga al establecimiento de parámetros de ética pública tanto para hombres como para mujeres.

En seguida tenemos el trabajo de la doctora María del Carmen Pardo, destacada académica e investigadora; *México: ¿Políticas públicas incluyentes?*, donde el "...objetivo principal [es] presentar una visión panorámica de la importancia que ha adquirido el tema de género y su relación con el entorno de los organismos gubernamentales y las políticas públicas..." De esta suerte, y como bien lo expone nuestra autora, el tema de género y su avance, "...ha estado marcado por resistencias por parte de las instituciones, pero también de otros actores en el entorno político y de las políticas públicas..." las cuales nos explica a lo largo del texto y que derivan en la inevitable preocupación de que "...[e]sto acaba reflejándose en el hecho de que las mujeres tendrán siempre menos oportunidad de moverse a puestos de mayor jerarquía..." Resultado que parece alejado de las propias "políticas públicas incluyentes", como bien lo cuestiona la doctora Pardo.

Desde una reflexión profunda que mezcla la visión administrativa y política de la presencia de las mujeres en el espacio público, el doctor Manuel Quijano nos ofrece su ensayo "Tres etapas de participación de la mujer en la política" que propone para reconstruir la transcendencia de "...tres formas históricas de la presencia de la mujer en la política, de manera encubierta durante las sociedades esclavistas y la Edad Media, de forma semi abierta con el Renacimiento y el Estado moderno y abierta con el Estado contemporáneo". Donde residen elementos emblemáticos asociados a los usos y costumbres de las diferentes épocas y civilizaciones con trazos indiscutibles de dominación masculina, pero con los sustanciales factores de presencia y poderío de las mujeres al frente de cargos públicos "...a fin de influir y orientar acerca del curso de las decisiones, su intención y sus consecuencias". Como trabajo ensayístico, cobra relevancia derivado de la amplia experiencia académica, así como de servidor público, que logra amalgamar la reflexión del autor y que, sin duda, se perfila a exponer que la participación y asentamiento de las mujeres en el espacio público, acude a la conjunción de factores histórico, sociales y culturales que hacen de su presencia un factor determinante en la toma de decisiones de Estado.

Es pues que desde la propia experiencia y posicionamiento en espacios públicos de sustanciales y determinantes toma de decisiones, así como



la visión académica, que la maestra Adriana Margarita Favela Herrera nos presenta en su artículo: “Las mujeres en los espacios de toma de decisiones en México”, el análisis de “...un largo proceso evolutivo...”, donde “...las mujeres tienen una presencia cada día más importante en la vida pública, ya sea en los cargos de elección popular, en los puestos a los que se accede por designación o concurso en los Poderes Ejecutivo y Judicial, y en los partidos políticos...” Sin embargo, como hace alusión la maestra Favela “...esa presencia sigue siendo mínima, porque todavía es difícil que las mujeres ocupen los cargos públicos más importantes donde se toman las decisiones...” La maestra Favela se da a la tarea en este trabajo de analizar los resultados de las elecciones celebradas en 2015 y 2016; destaca que si bien existen condiciones de paridad, hay amplios retos por superar “...entre otros, el aumento de los casos de violencia política contra las mujeres, fenómeno que debe erradicarse”. Es sin duda una investigación de valor cualitativo y cuantitativo que favorece el estudio de la temática aquí planteada y aporta herramientas de comprensión indispensables.

Por otra parte, el trabajo de la doctora Gloria Luz Alejandre Ramírez, nos “...remite a un breve repaso de las condiciones culturales vinculadas al patriarcado que han marcado las relaciones de subordinación, discriminación, sumisión y violencia a la cual son sometidas las mujeres en general y en México en particular...” derivado de ello, la académica e investigadora realiza un “...análisis y evaluación del proceso de redefinición constitucional y legal del papel de las mujeres en la familia, el trabajo, la economía, la sociedad, la cultura y las artes en México...” y concreta su aportación en el “...análisis del impacto reciente de la transversalidad de la perspectiva de género del Plan Nacional de Desarrollo y del PROIGUALDAD 2013-2018...” Para ello recurre tanto al “...Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, como el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, surgido en 2010, ...vigente, para determinar los alcances y límites (logros y retos) en prospectiva, de acuerdo con las evaluaciones 2013 y 2014 emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL)...” Los resultados que el trabajo ofrece, y que señalan una sustancial reflexión hacia procesos de mejora del programa, son elementos de avance de una investigación más amplia sobre el particular, que a la postre redunde en una continua valoración de la acción gubernamental para atender y darle soluciones efectivas al problema.

En seguida el artículo que aporta la doctora Daniela Cerva Cerna, concurre con particular relevancia y marca su amplia trayectoria en materia de estudios de género y desarrollo organizacional, con esta perspectiva, desde la administración pública, el trabajo académico y de investigación de la doctora Cerva tiene como “...objetivo presentar el

encuadre conceptual sobre las políticas públicas, con especial énfasis en el desarrollo de políticas de igualdad de género en el marco de los procesos de su inclusión en el Estado. Se problematiza acerca de los límites en los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en México...” Particularmente su investigación propone “...analizar los aspectos propios de la cultura organizacional como factores que condicionan el desempeño institucional de las políticas de igualdad”. El detalle de la investigación ofrece importantes conclusiones que la doctora Cerva señala y la llevan a marcar que “...[!]a innovación gubernamental y la capacidad de los agentes encargados de tomar las decisiones se ven enfrentadas a enormes resistencias derivadas de las racionalidades burocráticas y de cultura política en México. Aquí es donde la variable organizacional cobra un sentido crítico...”, el trabajo se convierte en relevante estudio para los responsables de las acciones afirmativas en materia de género y desarrollo organizacional, que redunde en buenas prácticas al respecto.

Sin duda, el trayecto histórico, político, económico y social que a nivel internacional se ha marcado entorno a la perspectiva de género, conducido por la Organización de las Naciones Unidas, ha sido componente medular para los Estados miembro del organismo en todos los continentes y el Estado mexicano no es la excepción; en este tenor el trabajo de la doctora María de Jesús Alejandro Quiroz, nos permite reflexionar sobre la Perspectiva de Género; así como en “...los alcances y limitantes en el mundo globalizado, respecto a la igualdad de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres...”; así como “...los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas desde su creación...” en la materia. La doctora María de Jesús Alejandro, aporta su investigación académica, tomando en consideración el documento de la ONU sobre los Objetivos del Milenio a inicios del Siglo XXI, una amplia y detallada reflexión sobre “...los avances del mismo al llegar el año 2015, ... que conlleva de manera paralela, los alcances de la política en esta materia por parte del Estado Mexicano...” En el mismo análisis, incorpora a organismos autónomos, como la Universidad Nacional Autónoma de México, que se han sumado a estos esfuerzos de manera decidida para promover la igualdad de géneros en los espacios institucionales y de toma de decisiones gubernamental.

La experiencia en la administración pública, en cargos de importante toma de decisiones y en el trabajo legislativo, son propias de la trayectoria de la licenciada María Angélica Luna Parra, quien nos ofrece su artículo: “Algunos avances de la participación de las mujeres para la igualdad”, donde hace un rescate fundamental de “...[!]a búsqueda de las mujeres por alcanzar una mayor representación e inclusión en la vida pública...” Para la licenciada Luna Parra, no sólo conocedora del tema, sino protagonista activa en estos procesos, pone los puntos centrales en lo que estos recorridos han significado “...un largo trecho que se ha prolongado

durante una centuria...” Contar con un referente de experiencia viva en la construcciones de condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, así como las continuas batallas que han librado las mujeres para alcanzar, ganar y promover espacios propios y de reconocimiento, durante prácticamente todo el siglo XX mexicano y los pocos años del XXI, hacen de su aportación un elemento de riqueza histórica con una continua práctica promotora de la apertura de espacios para la presencia de las mujeres en la administración pública mexicana y en los poderes locales. Sin duda, la brecha aún es amplia, y la licenciada Luna Parra alude a “...el esfuerzo persistente de una suma de mujeres visionarias que emprendieron acciones afirmativas para avanzar hacia la igualdad y beneficiar la vida democrática del país...”; lo que ella misma llama “democracia creativa”, connotación que es indispensable tener en cuenta como elemento de construcción de condiciones de igualdad.

Por otra parte, la significativa aportación del maestro Mario Alberto Fócil Ortega, con su artículo “Equidad de género, acciones afirmativas y meritocracia en la administración pública”, pone en el centro una reflexión crítica, desde su postura académica y propia de una larga trayectoria en el servicio público, destacando en áreas vinculadas a la promoción de recursos humanos, lo que en buena medida le permite un estudio cualitativo y cuantitativo en torno a “...la participación de la mujer en puestos directivos los últimos 40 años, clasificándolos en puestos políticos de libre designación y técnico-directivos sujetos al régimen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal...” Sin duda, la propuesta de investigación es por demás atractiva y busca “... identificar el avance de México en la igualdad sustantiva y ocupación de posiciones directivas por mujeres...”; para ello el maestro Mario Fócil “... analiza la posible contradicción entre un servicio profesional basado en el mérito y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para avanzar en la eliminación de la discriminación por género, proponiendo la emisión de convocatorias especiales para el concurso de puestos directivos, enfocadas únicamente a mujeres...” Esta es una propuesta real y muy concreta que puede dar plausibles avances en materia de igualdad de género en el sector público. Los resultados que nos ofrece el trabajo, aún tocan los aspectos más sensibles de una evidente desigualdad, entre ellos, “...carencia de estadísticas con perspectiva de género en el Servicio Profesional de Carrera para llevar a cabo análisis de mayor profundidad; competencia por mérito y acciones afirmativas son complementarias en la profesionalización, inclusión y avance hacia la igualdad sustantiva en el servicio público federal.” Aspecto que queda como reto central de futuras mejoras a las políticas públicas en materia de igualdad de género.

Sumado a lo anterior, el trabajo conjunto de la maestra Elida Sánchez Cruz y la licenciada Cinthia Gerónimo Vázquez, denominado “Estrategias

internacionales para favorecer la participación política de las mujeres”, destaca los indiscutibles obstáculos por los cuales han pasado las mujeres para arribar de manera muy limitada a cargos públicos de rango medio, aludir a cargos superiores de toma de decisiones, se torna altamente complicado, las autoras, centran su estudio en hacer evidentes “[...] los bajos niveles de participación de las mujeres en la vida política [que] han obligado a organismos internacionales, ... a promover el establecimiento de políticas y medidas para sus países miembros... como México. Y se aclara que la vida política no se limita al derecho al voto, que ya se había logrado en la mayoría de los países para mediados del siglo pasado; sino a la posibilidad de ocupar un cargo público o de representación política...”, aspecto básico a alcanzar, entre otros, como condición de derechos humanos y políticos para las mujeres.

Finalmente el ensayo de la Maestra Elsa Bibiana Peralta Hernández, cierra con “Reflexiones en torno a la consolidación de igualdad de género en México”, donde desde una amplia visión como servidora pública, funcionaria y especialista en temas de transparencia y rendición de cuentas, aporta una sensible y aguda reflexión propositiva para favorecer la consolidación de condiciones de igualdad de género. La autora nos expone que “...las cuotas de género se reflejan como la sombra de un sistema insuficiente y limitado que aún no logra entender y generar una justa participación de las mujeres por sus propios méritos y capacidades en los espacios de representación política...” Para revertir este aspecto coloca como imperativo “...generar e implementar acciones que favorezcan el liderazgo y participación política de las mujeres”; marca como una necesidad “...reconocerlas en la práctica, en la agenda política y en cada uno de los asuntos políticos como sujetos de acción” y revisar a profundidad los instrumentos jurídicos para garantizar esquemas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y, sin duda, lograr que las mujeres asuman mayor número de posiciones de liderazgo sin renunciar a los derechos ganados y en una continua búsqueda por lograr espacios de participación igualitaria.

La concreción de este número especial de la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. destinado al tema *Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la consolidación de la igualdad de géneros. Una aspiración y un compromiso*; ha sido posible gracias a las detalladas participaciones de las destacadas académicas y funcionarias, funcionarios y académicos, que se dieron cita para ello, y que en un esfuerzo de colaboración y franca reflexión, presentaron sus aportaciones, propias de investigaciones más amplias, para construir este volumen, colaboraciones de las cuales damos cuenta de su seriedad y minucioso trabajo con la revisión especializada de

colegas que se dieron a la tarea de hacer un puntual seguimiento de los artículos y ensayos aquí expuestos. Cabe mencionar que, toda vez que es un tema de amplio espectro, a futuro podremos perfilar otras vetas de investigación y reflexión que redunde en la plena consolidación de la igualdad de géneros en México.

**Gloria Luz Alejandre Ramírez**

# Revista de Administración Pública

## Prólogo

La participación política es un derecho y una forma de acordar la decisión democrática. Su estudio se ha convertido gradualmente en una línea indispensable para investigar y explicar, en los más diversos ámbitos y materias, las relaciones entre Estado, sociedad y gobierno, ya sean de carácter histórico, contemporáneo, prospectivo, o puramente coyuntural.

La desigualdad de géneros ha atraído crecientemente la atención de los estudiosos de los procesos políticos. Ciertamente, es difícil encontrar textos antiguos o medievales, sobre la cuestión. Con todo, ciertamente, desde el siglo XVIII se ha producido un impulso sostenido al estudio de la participación femenina en los procesos políticos y electorales, el gobierno, la administración, los partidos y los ciudadanos. En la actualidad, la desigualdad de géneros es materia de atención no sólo en los espacios académicos sino, fundamentalmente, en el ámbito social, en particular en la vida política. En efecto, la participación de las mujeres ha modificado de forma radical, el contenido de los grandes textos sobre la vida política, desde el ámbito electoral, hasta la orientación de las políticas públicas. Desde luego, muchas mujeres y diversos observadores señalan no sin razón, que sigue prevaleciendo una carga masculina dominante en la orientación de las políticas públicas, la distribución de condiciones y posiciones laborales, la producción de los conocimientos científicos y académicos, como también, sin duda, en la sustancia de los procesos políticos electorales de los Estados contemporáneos. A la luz de esta circunstancia, el Instituto Nacional de Administración Pública decidió organizar un ejercicio colectivo de reflexión sobre el tema de la igualdad de géneros, en la administración pública, al que fueron convocados a participar profesionales y académicos dedicados a la docencia, la investigación, la gestión pública y el ejercicio de las ciencias políticas y sociales; particularmente en materia de políticas públicas, administración y el estudio del servicio público.

En México, es paradójica, al lado del registro de la desigualdad, la constatación del papel decisivo de las mujeres y su importancia fundacional, de la sociedad mestiza, a la luz de la brutal crisis demográfica del país,

los costos de la conquista. En la vida social de México, la participación femenina y su simultánea exclusión de la vida política: ambos procesos fueron decisivos, al extremo de que la historia recoge, la participación femenina en la construcción de la sociedad mestiza, presente en los episodios fundamentales de nuestra historia: la Colonia, la Independencia, las luchas liberales y, desde luego, la Revolución. Los hechos imponen una constatación obligada: en los hechos, las mujeres fueron y han sido un protagonista fundamental en la supervivencia de México y la construcción de su historia.

Consecuentemente es un motivo de satisfacción poner al alcance de los lectores este número especial de la *Revista de Administración Pública* del INAP, dedicado a las Mujeres y la Administración Pública en México, cuyo objetivo es poner de relieve la activa participación femenina: a lo largo de nuestra historia y en el presente. La materia aconseja claramente un ejercicio histórico, así sea con énfasis en los siglos XX y XXI. Nos situamos frente a un proceso con cierta unidad, lleno de enseñanzas, en particular a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, escenario en el que se presentaron abiertamente propuestas para reconocer la ciudadanía de las mujeres, iniciativas a las que no se dio curso. Dos décadas más tarde, el 19 de noviembre de 1937, Lázaro Cárdenas envió al Congreso una iniciativa de ley con el mismo objeto, que fue rechazada con el argumento de que “el hecho de que algunas mujeres excepcionales tengan las condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, no funda la conclusión de que estos deben concederse como clase”. Hacia 1947 se aprobó una reforma al artículo 115 constitucional que estableció el voto a las mujeres a nivel municipal.

Finalmente, fue hasta 1953, el artículo 34 de la Constitución fue reformado y su nuevo texto quedó redactado como sigue “son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II. Tener modo honesto de vivir”.

El lector tendrá presente que, en el mundo, diversos países establecieron la igualdad de géneros desde el siglo XIX o a principios del siglo XX, lo que contrasta con la reforma mexicana de 1953.

*Países que establecieron la ciudadanía femenina antes de 1921:*

Albania 1920, República de Weimar 1918, Australia 1902, Austria Alemana 1919, República Democrática de Azerbaiyán 1918, República Popular Bielorrusa 1919, Bélgica 1919, Canadá 1917, Dinamarca 1915, Estados Unidos 1920, Estonia 1917, República Democrática de Georgia 1918, República Popular de Hungría 1918, Irlanda 1918, Isla de Man 1881, Islas

Cook 1893, República Socialista Soviética de Kirguistán 1918, Letonia 1917, Luxemburgo 1919, Noruega 1913, Nueva Zelanda 1893, Islas Pitcairn 1838, Polonia 1917, Gobierno Provisional Ruso 1917, República Socialista Soviética de Ucrania 1919, Uruguay 1917, Rodesia del Sur (hoy Zimbabue) 1919.

Ahora bien, con relación a la equitativa participación femenina en la administración pública y la alta burocracia, en especial en las últimas décadas, conviene reconocer y registrar las abismales desigualdades vigentes en la práctica. La primera Secretaria de Estado fue, en México, Rosa Luz Alegría, nombrada el 14 de agosto de 1980 como titular de Turismo, cargo que conservó hasta el 30 de noviembre de 1982, al concluir el período sexenal de José López Portillo. En el sexenio siguiente, ninguna mujer participó en el gabinete presidencial. En los siguientes períodos de gobierno se produjo un incremento, así sea modesto, en el número de mujeres que fueron integradas en dicho gabinete: dos en el periodo de Carlos Salinas; tres en el de Ernesto Zedillo; cuatro en el de Vicente Fox; siete, en el de Felipe Calderón; y cinco al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto en curso, aunque actualmente se ha reducido a tres.

Sin embargo, esta voluntad de “aliviar las diferencias” se ha dado en la práctica, en términos visiblemente restringidos. En efecto, la desigualdad se reproduce en otros niveles importantes de la administración pública nacional en términos aún más reducidos. Señalemos, en primer término, un caso sobresaliente por los conflictos profesionales que conlleva: se trata de la representación de México en el exterior. Recordemos, en fin, que en 1992 había tres embajadoras; en 2004, 12; en 2013, 11, mientras que hoy, de 85 embajadas establecidas, apenas en 16 son embajadoras.

En el orden del Poder Ejecutivo estatal y municipal las cifras son francamente desoladoras: hoy solamente hay una gobernadora en las 32 entidades federativas. Es un dato dramático que corresponde a la orientación, de fondo, de los poderes, los partidos políticos y las fuerzas sociales, que acota la participación de las mujeres en los ámbitos estatal y local de gobierno.

Así lo indican los hechos: en 1979 ocupó la gubernatura de Colima, Griselda Álvarez, convirtiéndose en la primera mujer titular del poder Ejecutivo estatal. Después de ella le siguieron las gobernadoras de Tlaxcala, Zacatecas, Yucatán; la Jefa de Gobierno del Distrito Federal y, finalmente, en la actualidad, la gobernadora de Sonora. En suma, seis mujeres han gobernado su estado en un lapso de 38 años.

Conviene decir que, incluso en el orden municipal, las mujeres gobiernan apenas el 13 por ciento de los 2440 municipios del país, sin contar las 16 delegaciones de la Ciudad de México, donde gobiernan cuatro mujeres.



En el Congreso de la Unión, que acordó explícitamente establecer la igualdad de géneros en el Poder Legislativo y reformó en ese sentido el texto constitucional, hay en la actualidad 211 diputadas de un total de 500 curules; y 48 senadoras, de un total de 128. La igualdad se encuentra aún en un punto distante.

Es cierto: las desigualdades se han moderado. Hemos superado los inadmisibles extremos vigentes apenas hace algunas décadas; sin embargo, no nos engañemos: dichas desigualdades están presentes y son inaceptables. Es imposible afirmar que en el ámbito del poder legislativo federal reina la igualdad de géneros, así exista una disposición al respecto.

Por estas razones, es encomiable la decisión del Presidente del INAP, Carlos Reta Martínez, de convocar a un ejercicio de reflexión sobre el tema. Por su parte, la doctora Gloria Luz Alejandre contribuyó a conformar un excepcional elenco de participantes.

**Fernando Pérez Correa**

# Revista de Administración Pública



## Igualdad de Género en la Administración Pública

Arelly Gómez González\*

### 1. De la igualdad a la equidad en el espacio público

Resulta indispensable para cualquier análisis de la situación de las mujeres, en el ámbito de la administración pública o cualquier otro, partir de una breve revisión de términos clave que predominan en el discurso público. Quizá el de mayor relevancia en el tema es el de “igualdad”, pues tiende a plantearse, sin mayor precisión en su definición, como aquello que se persigue en la relación entre mujeres y hombres, así como entre ambos y el entorno socioeconómico, político y cultural.

En la evolución de su significado puede identificarse un proceso de precisión respecto a los objetivos y –particularmente– al análisis de los contextos en los que mujeres y hombres se desenvuelven. Esta

---

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac. Titulada con mención honorífica y Maestra en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

Cuenta con la especialidad en Derecho Fiscal en la Universidad Panamericana.

Fue Secretaria de Estudio y Cuenta en el Tribunal Fiscal de la Federación entre 1978 y 1980. Realizó gran parte de su carrera profesional dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se desempeñó en los cargos de Secretaria Particular y Coordinadora de Ponencia del Ministro Mariano Azuela Huitrón, en la Segunda Sala de la SCJN. Además, fue Secretaria Particular de la Presidencia de la Suprema Corte y Secretaria General de la Presidencia y Oficial Mayor de la misma institución bajo el mandato del Ministro Mariano Azuela Huitrón.

En 2007 fue nombrada titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, cargo que ocupó hasta 2010.

En 2012 se desempeñó como Jefa de Unidad de Asuntos Nacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue electa Senadora de la República para el periodo 2012-2018, actualmente cuenta con licencia. Fue Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República y del 3 de marzo de 2015 al 25 de octubre de 2016 se desempeñó como Procuradora General de la República. Se desempeña como Secretaria de la Función Pública, a partir del 27 de octubre de 2016. <http://www.gob.mx/sfp/estructuras/mtra-arely-gomez-gonzalez>

evolución motivó, por ejemplo, la transición al término de “equidad”, que por un periodo tendió a suplir el término “igualdad”, para, recientemente, volver al uso de este último, pero clarificando sus diferencias respecto a las definiciones clásicas del mismo. En este primer capítulo, haremos una revisión de la evolución del concepto de igualdad, para clarificar el trayecto que el concepto ha seguido desde la “igualdad formal” hasta la “igualdad sustantiva”, pasando por el término de equidad. El análisis se hará, además, desde la perspectiva de los principios democráticos, partiendo de que éstos constituyen la base de la participación de mujeres y hombres en el espacio público y en la toma de decisiones, ya sea desde la ciudadanía, las instituciones y procesos políticos, o la administración pública, que es el tema que compete a este artículo.

En su acepción y uso predominante, el término igualdad puede simplificarse con la primera definición que da el Diccionario de la Real Academia Española: la igualdad como “conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad.”<sup>1</sup> En el ámbito de lo público, como plantea Norberto Bobbio en su libro *Igualdad y libertad*, el análisis de la aplicación del concepto de igualdad debe contemplar dos variables: primera, igualdad entre quiénes, y, segunda, igualdad en qué.<sup>2</sup>

En las democracias antiguas, en donde podemos identificar el primer uso del término “igualdad” como la base para una organización política participativa, ésta se refería a la igualdad de derechos entre individuos para participar en los procesos de deliberación y toma de decisiones político-administrativas. Desde esta perspectiva, no existe una diferencia considerable al concepto de igualdad en las democracias modernas.

La diferencia, sin embargo, se encontraba en la variable, siguiendo a Bobbio, de entre quiénes se postulaba la igualdad: las democracias de la antigüedad reconocían el derecho a la participación en términos de igualdad sólo a los hombres libres poseedores de tierras. Esclavos, extranjeros y mujeres eran excluidos, por considerarlos o bien incapaces, por su naturaleza, de tomar decisiones adecuadas (como en el caso de las mujeres y los esclavos) o bien por su falta de interés por el bien colectivo (como en el caso de los extranjeros). Desde la perspectiva de esos sistemas, hombres y mujeres no eran iguales y no podían, por lo anterior, tener el mismo derecho de participar en el diálogo y la toma de decisiones respecto a lo público.

Esto nos permite introducir, también, la noción de igualdad jurídica: a partir de la idea de una igualdad en la naturaleza o características entre varios individuos, éstos se considerarán como iguales ante la ley, es decir, no existirán leyes especiales para alguno o algunos de ellos o se

<sup>1</sup> Real Academia Española, “igualdad”, [dle.rae.es. http://www.rae.es/](http://www.rae.es/)

<sup>2</sup> Norberto Bobbio, *Igualdad y Libertad*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 54.

darán excepciones a la aplicación de la ley o al ejercicio de los derechos que ésta les reconoce, salvo que exista un cambio en las condiciones de igualdad. En el caso de las democracias modernas, el reconocimiento de la igualdad entre los seres humanos como naturales poseedores de dignidad y derechos inalienables e inherentes a su condición humana es lo que justifica la igualdad ante la ley que reconoce dichos derechos.

Así, por ejemplo, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que:

*“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”*

Este principio es lo que se ha designado como *igualdad formal*: en tanto que todos los individuos son iguales, reconocer esa igualdad es no discriminar, y no discriminar implica eliminar cualquier trato diferenciado a algún o algunos individuos; es decir, la ley debe aplicarse de la misma forma (en términos de igualdad), a todas y todos los sujetos normativos que se ubiquen en el supuesto de la norma (implica *per se* la característica de generalidad de la ley). Esto, por ejemplo, tiene una estrecha relación con principios más precisos, como la igualdad ante los tribunales y el acceso a la justicia, la igualdad procesal o el principio de legalidad.

Esta noción de igualdad como igualdad formal puede ser concebida como la noción liberal del concepto, e implica que el Estado no puede restringir a ningún individuo el ejercicio de sus derechos, que han sido reconocidos por la ley. En pocas palabras, podría definirse como el reconocimiento a todo individuo de ejercer su derecho a ejercer sus derechos. La libertad que esta condición garantiza puede equipararse al concepto, por ejemplo, de libertad negativa, a la no interferencia, a la posibilidad de actuar como mejor nos parezca:

*“Normalmente se dice que soy libre en la medida en que ningún hombre ni ningún grupo de hombres interfieren en mi actividad (...) la libertad política es, simplemente, el espacio en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros.”<sup>3</sup>*

Sin embargo, esta igualdad formal y la libertad negativa que, teóricamente al menos, garantiza, no generó los beneficios que la perspectiva liberal preveía. Al final, garantizar el ejercicio de los derechos no implica,

<sup>3</sup> Isaiah Berlin, “Dos conceptos de libertad”, en *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid; Alianza Editorial, 2001, p. 208.

directamente, que dichos derechos *puedan efectivamente* ser ejercidos, pues las condiciones particulares de cada individuo definen precisamente sus posibilidades. Como diría, sarcásticamente, Anatole France en el siglo XIX, en el contexto del liberalismo francés: “Todos los pobres tienen la libertad de morirse de hambre bajo los puentes de París.”

Esta crítica a la igualdad formal ha dado paso al concepto de *igualdad sustantiva*, también conocida como “igualdad de hecho” o “igualdad de facto”, que alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano socioeconómico, político y cultural restringen las posibilidades efectivas del disfrute de los derechos, al suponer una desigualdad de condiciones.<sup>4</sup>

La igualdad sustantiva requiere, entonces, la modificación de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública. Complementario a esta noción, además, encontramos los conceptos de igualdad de oportunidades e igualdad de resultados.

La igualdad de oportunidades refiere a las medidas antidiscriminatorias, pues considera que las personas no cuentan con las mismas oportunidades, por lo que se hace necesario adoptar medidas que tiendan a reducir las brechas de desigualdad. En la medida en la que las condiciones son desiguales, es decir, discriminatorias, se requieren acciones que impulsen el trato diferenciado, de manera que por un lado se eliminen las condiciones discriminatorias del contexto y, por otro, se nivelen las oportunidades de desarrollo y bienestar entre las personas.

Por su parte, la igualdad de resultados es vista como la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo; es decir, pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las personas disfruten de beneficios proporcionalmente similares, como por ejemplo, el que disfruten de los mismos niveles salariales por el desempeño de trabajos iguales o de igual valor, o que exista, refiriéndonos al caso específico que nos ocupa, igualdad en la participación dentro de los procesos de deliberación y toma de decisiones públicas.

Como puede observarse, el principio de igualdad y no discriminación se desenvuelve desde lo puramente abstracto y formal, que considera a todos los seres humanos como inherentemente iguales, hasta buscar una igualdad que se manifieste en la realidad.

---

<sup>4</sup> Carlos de la Torre, *Argumentación jurídica desde el principio de igualdad y no discriminación*, México, Flacso, 2010, p. 49.

Cuando no existe igualdad formal estamos en presencia de una discriminación directa. Asimismo, cuando no existe igualdad sustantiva, nos encontramos ante una discriminación indirecta.<sup>5</sup>

Abordando en específico los derechos de las mujeres, históricamente se ha tenido que luchar contra una preconcepción basada en el sexo, asumiendo que lo que las mujeres poseen es una cierta constitución racional-afectiva que las torna incapaces de ejercer ciudadanía: son, se pensaba, incapaces de tomar decisiones adecuadas por el bien de la comunidad. De ahí la negativa a la participación política por medio del sufragio, o la necesidad de autorización de los hombres que la rodeaban, ya fueran padres, hermanos o esposos para acceder a la vida laboral o realizar trabajos ajenos al doméstico.

Estamos ante una concepción que parte de estereotipos de cómo las mujeres son y cómo las mujeres “deben ser”, los cuales limitan su autonomía sexual, laboral y desde luego sus posibilidades - más allá, justamente, de contar con la libertad para hacerlo - de participar en la vida pública. Retomando los conceptos revisados hasta aquí, estos estereotipos constituyen elementos contextuales que impiden, aun existiendo una igualdad formal, la consolidación de una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

En el marco jurídico, como se verá más adelante se han realizado grandes avances en materia de igualdad, sin embargo aún queda mucho por hacer, como lo ha explicado en su observación número 25 el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer:

En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico entre mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la

<sup>5</sup> Véase *PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS. Fase de actualización permanente Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustantiva y la no discriminación*. Contenidos: Adriana Ortega Ortiz, Sandra Serrano, Regina Larrea Maccise y Juan Carlos Arjona Estévez. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.

representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.<sup>6</sup>

El propio Comité establece también la diferencia entre “equidad” e “igualdad” de género, términos que durante algún tiempo se utilizaron de manera indistinta en cuestiones relativas a la aplicación de la perspectiva de género. Los términos transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual.

Los términos “equidad” e “igualdad” no se deben utilizar como sinónimos. “Equidad es un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia; la equidad trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja. Es una medida dirigida a cubrir los déficits históricos y sociales de las desigualdades por razón de género”.<sup>7</sup> En otras palabras, la equidad es una medida necesaria para el logro de la igualdad.

En el ámbito de lo público, el logro del objetivo de la igualdad sustantiva exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. En este sentido, ahora se analizará la diferencia que existe entre el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres y su efectiva participación en la esfera pública.

## 2. Género, administración pública y espacio público

### a. Argumentos culturales de la exclusión de las mujeres en el espacio público.

Las mujeres se ven con frecuencia privadas del disfrute de sus derechos humanos en pie de igualdad, en especial debido a la condición inferior que les asignan la tradición y las costumbres o como consecuencia de discriminación abierta o encubierta. Muchas mujeres sufren diversas formas de discriminación al combinarse los motivos de sexo con factores como la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otros factores como la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la condición de refugiada o migrante, y muchas otras condiciones que injustamente agravan la situación de desventaja.

La exclusión social se configura en torno a las fronteras de acceso a los espacios privilegiados en los que una persona se encuentra o no. Se

<sup>6</sup> Observación: CEDAW-GR-25 *Medidas especiales de carácter temporal*, Párr. 8. Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Las cursivas son mías).

<sup>7</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/CO/6, párrafos 18 y 19.

trata de los espacios de participación en la esfera social, económica y política. La exclusión ocurre cuando alguna de las esferas de integración social se rompe: en la vida familiar y comunitaria, en el mercado laboral, en los derechos de ciudadanía, en el sistema de protección social, en el acceso a los recursos y el conocimiento, en los problemas de salud o en la participación política.

En el caso de las mujeres, la exclusión se origina a partir del sistema del patriarcado que se define como “...*la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y los/las niños/as de la familia, dominio que se extiende a la sociedad en general.*”<sup>8</sup> El patriarcado implica que los hombres tienen poder en todas las instituciones importantes de la sociedad y que se priva a las mujeres del acceso a las mismas, lo que no implica directamente que las mujeres no tengan ningún tipo de poder, ni de derechos, influencias o recursos.

Las ideologías patriarcales no sólo construyen las diferencias entre hombres y mujeres, sino que las construyen de manera que la inferioridad de éstas es entendida como biológicamente inherente o natural. Una ideología “sexual” sería entonces, un sistema de creencias que no sólo explica las relaciones y diferencias entre hombres y mujeres, sino que toma a uno de los sexos como parámetro de lo humano. Basándose en este parámetro, el sistema especifica derechos y responsabilidades, así como restricciones y recompensas, desiguales en perjuicio del sexo que es entendido como inferior.

Las ideologías patriarcales no sólo afectan a las mujeres al ubicarlas en un plano de inferioridad en la mayoría de los ámbitos de la vida, sino que restringen y limitan también a los hombres, a pesar de su estatus de privilegio. En efecto, al asignar a las mujeres un conjunto de características, comportamientos y roles “propios de su sexo”, los hombres quedan obligados a prescindir de estos roles, comportamientos y características y a tensar al máximo sus diferencias con ellas.

Esta manera de ver la realidad excluyó tradicionalmente y sigue excluyendo a las mujeres en diferentes ámbitos. El acceso al empleo y a las condiciones laborales sigue siendo desigual para hombres y mujeres en la gran mayoría de las sociedades. La tasa de empleo femenino continúa siendo inferior al masculino, aunque la brecha entre ambos se ha ido reduciendo en algunos países. Todavía sigue siendo una meta la eliminación de las diferencias en remuneración, en la segregación ocupacional y la poca presencia de las mujeres en los puestos de dirección. Además, éstas son más vulnerables al desempleo y a la inactividad económica, sobre todo en los niveles educativos bajos y en edades avanzadas. El desempleo de

<sup>8</sup> Marta Fontenla, ¿Qué es el patriarcado? “Diccionario de estudios de Género y Feminismos”. México; Editorial Biblos, 2008.



larga duración es más frecuente entre mujeres que entre los hombres. En conjunto, estas situaciones hacen que las mujeres estén más expuestas al riesgo de pobreza por su posición de desventaja en el mercado laboral.

Por otro lado, las mujeres continúan asumiendo la mayor parte del trabajo doméstico y el cuidado de la familia, limitando sus posibilidades de acceso a puestos de responsabilidad. La conciliación de la vida familiar con la laboral sigue siendo más difícil para las mujeres, encontrándose pocos recursos sociales que puedan mitigar esta dificultad, sobre todo en las familias de bajos ingresos. Las familias monoparentales, además, siguen siendo sostenidas predominantemente por mujeres.

Por otra parte, son las mujeres las que se encargan mayoritariamente del cuidado de los niños, de las personas mayores y de las personas discapacitadas. Todavía persiste en las sociedades la idea de que los principales roles de las mujeres son los de madres y esposas, lo que refiere, en el fondo, a un rol de cuidado, procuración y atención, lo que explicará, como se verá más adelante, su prevalencia, dentro del servicio público, en puestos de asistencia.

La creencia de que las mujeres deben asumir como principal responsabilidad la atención a los niños y ocuparse de las tareas del sostenimiento del hogar, y el que esto implique que la participación del hombre se dé sólo en casos extraordinarios, impide una redistribución del tiempo equitativa. Por otra parte, la valoración jerarquizada de las tareas realizadas por mujeres y hombres supone una infravaloración y poco reconocimiento de la contribución de las mujeres a las sociedades.

En otro aspecto, las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres pueden producir desigualdades en la salud. Las mujeres tienen una peor percepción de su salud, tienen más probabilidades de contagiarse en sus relaciones heterosexuales y más de sufrir agresiones y lesiones como víctimas de la violencia.

En el ámbito educativo las mujeres alcanzan resultados más exitosos en algunas esferas educativas que los hombres; sin embargo, sigue habiendo una segregación en los estudios que cursan, relacionados con los estereotipos predominantes y atraviesan muchas dificultades por cuestiones de género en el desarrollo de su carrera profesional.

En la toma de decisiones y la participación política todavía queda mucho por avanzar. La presencia de las mujeres como tomadoras de decisiones de primer nivel jerárquico como titulares de poderes, gobernadoras, secretarías de estado, congresistas, presidentas municipales, embajadoras, o en altos cargos de la administración pública o en el Poder Judicial, en comparación con el predominio de los hombres, presenta una brecha

importante a pesar de los esfuerzos que desde la sociedad civil, la acción política y el trabajo legislativo se han realizado.

**b. La noción clásico-weberiana de la racionalidad burocrática y el prejuicio de la emotividad e irracionalidad femenina.**

Desde la antigüedad, la filosofía occidental ha planteado la idea de la inferioridad de la mujer para describir la diferencia entre los sexos. Para Platón, el Demiurgo había creado humanos hombres, pero como algunos de ellos fueron cobardes reencarnaron en mujeres. Afirmaba que de las tres almas características de los humanos, la racional, la irascible y la concupiscible, esta última era la que predominaba en las mujeres y era responsable de los bajos apetitos que, de acuerdo al filósofo, las caracterizaba.

Para Aristóteles, la inferioridad de las mujeres era un hecho natural, que su alma estaba dominada por el aspecto emotivo, en lugar del racional, dominante en el varón. Una mujer virtuosa era una mujer sujeta a su padre primero y a su marido después. En la Edad Media se conserva el criterio aristotélico y se considera a la mujer sólo como receptora de la fecundidad, depositaria también de la figura del amor terreno a conquistar por los caballeros.

En el Renacimiento toma fuerza la imagen que el cristianismo sostenía a través del mito bíblico de Eva: la mujer como inferior en tanto fragmento del cuerpo del hombre y maldita en tanto culpable del pecado original; sentando las bases para el creciente culto a la Virgen María.

A través de la medicalización del cuerpo de las mujeres, el siglo XIX reconoce su papel en la reproducción y hará de la histeria, la enfermedad femenina por excelencia, conservando las ideas de la debilidad femenina según la teoría de los temperamentos y los misterios de la matriz.

En los diferentes discursos religiosos, médicos o filosóficos, persiste la idea de la naturaleza masculina como superior. En la actualidad subsisten, más o menos disfrazados, los mismos preconceptos que califican lo femenino como imperfecto e incompleto, más allá de que en este siglo el feminismo y los estudios académicos de género impugnaron de modo radical estos saberes.<sup>9</sup>

Se distingue claramente que hay rasgos asociados con la sexualidad masculina que son solicitados para lograr éxito en puestos claves de la administración, estimándose que hay rasgos definidos dentro de los estereotipos como propiamente femeninos que pueden llegar a ser

<sup>9</sup> Véase Corina Rodríguez Enríquez-Laura Pautassi. *Violencia contra las mujeres y políticas públicas*. CEPAL; Asuntos de Género. Agosto 2016.

inadecuados con los que corresponden a los de un buen administrador<sup>10</sup>. Esa cuestión sexual conduce en el momento de seleccionar mujeres para desempeñar cargos políticos, y que se les encasillen, dentro de las categorías de lo emotivo o el cuidado, en áreas de cultura, educación o acción social, y no con defensa, fiscales, de política económica o política interna, por considerarlas “disminuidas” o sin carácter o sin la racionalidad y objetividad necesaria para afrontar la delincuencia, tomar decisiones presupuestarias, establecer negociaciones políticas o comerciales, etc.

Para Max Weber, que puede considerarse como el padre de la visión moderna de la administración pública, una de las características propias del funcionario democrático es su sentido de mesura, cualidad opuesta a la preconcepción respecto a las mujeres como erráticas y de conducta poco calculable, en oposición a la racionalidad burocrática de los hombres.

En general, como corolario de esa discriminación, las políticas públicas destinadas a la mujer, la estiman en situaciones de riesgo como indefensa, golpeada o casi incapaz.

### **c. La “función de apoyo” de las mujeres en el aparato administrativo.**

Aunque cada vez hay más mujeres en la administración pública, la generalidad se dedica a funciones de apoyo, desarrollando tareas rutinarias y que demandan poco de su capacidad intelectual. A decir de Gina Zabludowsky, la asignación de puestos en la organización reproduce la diferenciación de roles característica de las relaciones domésticas entre hombres y mujeres, en consecuencia, “[...] tipo de trabajo secretarial desarrollado por las mujeres suele ser a la vez el más rutinario y el que provee las relaciones más personalizadas. La determinación de las funciones a realizar y el reconocimiento que de ellas se desprende, a menudo no se derivan de principios generales ni de habilidades y tareas objetivas establecidas por la organización, sino de la relación individual con el jefe directo y de sus propios criterios para valorar el trabajo.”<sup>11</sup>

## **3. Las mujeres en las instituciones gubernamentales: Informe sobre Igualdad de Género en la Administración Pública – PNUD**

Hoy en día no existe un mecanismo de seguimiento global para la participación y liderazgo de las mujeres en la administración pública,

<sup>10</sup> Véase Virginia E. Schein, “Relationships between sex role stereotypes and requisite management characteristics among female managers”. En *Journal of Applied Psychology*, Vol. 60 (3), Jun 1975, Pp. 340-344. Véase R. Steinberg, and S. Shapiro, “Sex Differences in Personality Traits of Female and Male Master of Business Administration Students”. En *Journal of Applied Psychology*, Vol. 67 (3), 1982, Pp. 306-310. H.J. Shapiro, and L.W. Stern, “Job Satisfaction: Male and Female, Professional and Non-Professional Workers,” *Personnel Journal*, July 1975.

<sup>11</sup> Gina Zabludovsky Kuper, *Intelectuales y Burocracia. Vigencia de Max Weber*, México, Anthropos/FCPyS-UNAM, 2009, p.61

pero el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo emitió un informe acerca de la Igualdad de Género, a través de entrevistas, reportes y estudios da un punto de partida sólido para el análisis, clarificando cuestiones específicas respecto al tema.

### **a) ¿Dónde se encuentran las mujeres en la AP?**

En México, cerca del 50% de quienes formamos parte de la administración pública somos mujeres, pero solamente el 29% de ellas se colocan en niveles de toma de decisiones (cifra de 2011). Las mujeres tienden a contar con puestos de menor rango, con menos prestigio y sueldos más bajos. Son sectores dentro de la administración pública que tradicionalmente se consideran sectores “ligeros” o feminizados, como cultura, educación, salud y turismo. Como ya hemos venido argumentando, la eliminación de las prácticas discriminatorias no ha producido, directamente, una mejora sustantiva en el grado de participación de las mujeres, a través de lo que puede pensarse como formas más sutiles e incluso legales de discriminación:

“Si bien un modelo legal contra la discriminación basada en la prohibición de prácticas discriminatorias ha demostrado ser exitoso en la eliminación de las formas más flagrantes de discriminación, ha tenido menos éxito con las formas más sutiles, como la segregación ocupacional. En contextos de gestión, quienes son responsables de la toma de decisiones generalmente ven a las mujeres como más adecuadas para empleos en el ámbito de las relaciones humanas.”<sup>12</sup>

En términos de tipos de empleo, las mujeres ocupan generalmente más puestos administrativos y de apoyo que profesionales. Asimismo, las mujeres tienden a ocupar puestos de corto plazo y temporales, dificultando sus posibilidades de capacitación y desarrollo para puestos de niveles más altos.

### **b) Obstáculos para la participación igualitaria en la Administración Pública.**

En los países donde las mujeres tienen igual acceso a la educación, no está garantizada una mayor representación en la AP y, en especial, en puestos de decisiones debido a obstáculos como la discriminación sistemática de género, las posibilidades de conciliación vida-trabajo y restricciones y construcciones socioculturales sistémicas de género que afectan la toma de decisiones personales y profesionales. Una encuesta a cerca de 1200 ejecutivas y ejecutivos en diversas regiones del mundo, por ejemplo, mostró que una cantidad sustancialmente mayor de mujeres que

<sup>12</sup> *National Public Service and Personnel Directorate*, Agosto de 2010.

de hombres informó haber bajado sus aspiraciones profesionales para atender asuntos personales y familiares<sup>13</sup>.

En México, aun cuando más mujeres que hombres completan la educación media, su participación en puestos de deliberación y toma de decisiones dentro de la administración pública no alcanza el 30%<sup>14</sup>.

### **c) Brechas en adopción e implementación de políticas y marcos legales favorecedores**

A pesar del marco legal internacional actual, las legislaciones y políticas nacionales continúan siendo discriminatorias y teniendo impactos diferenciales en las mujeres. En algunos casos no se utiliza lenguaje incluyente y, en otros, se neutraliza tanto que colocan en desventaja a las mujeres ya que no tienen en cuenta las diferencias biológicas de éstas y/o diferencias que existen debido a estereotipos, expectativas, actitudes y discriminación histórica de género.

Pocas administraciones públicas cuentan con acciones afirmativas, aun cuando la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW lo exige. El no armonizar leyes y políticas relevantes para la igualdad y paridad de género nacionales con las leyes para personal de servicio público y la legislatura local, hace que no estén cubiertos estos grupos con las mismas garantías. Asimismo, sin una declaración clara de paridad, o representación mínima de 40% de mujeres, la implementación de un equilibrio de género en la administración pública corre el riesgo de no lograrse<sup>15</sup>.

### **d) Culturas organizativas discriminatorias y poco comprensivas dentro de la AP**

Supuestos como el que las personas dispuestas a comprometerse y asumir responsabilidades cada vez mayores tendrán una carrera constante de empleo de jornada completa, o que la mujer que cree que su carrera es importante es quien decide no tener hijas o hijos, hace que las mujeres madres, sean consideradas generalmente para puestos de medias jornadas con oportunidades de capacitación y crecimiento muy limitadas.

En cuanto a contrataciones, las campañas de difusión y la descripción de puestos pueden poseer un sesgo de género previo lo que excluye a las mujeres y puede ser desalentador para ellas. En otras ocasiones, además, en la evaluación para la contratación, los paneles suelen estar integrados predominantemente por hombres que no poseen capacitación

<sup>13</sup> *Estudio monográfico de México de la GEPA*, PNUD, 2012.

<sup>14</sup> OIT, *Breaking Through the Glass Ceiling*, p. 47.

<sup>15</sup> *Estudio monográfico de Uganda de la GEPA*, PNUD, 2012, op. cit. p. 16.

alguna en cuestiones de género y generalmente estarán influenciados por los prejuicios descritos.

Las regulaciones y políticas siguen sistemáticamente discriminando a las mujeres en cuanto a pagos y beneficios como jubilaciones y subsidios. Sobre el liderazgo, las mujeres son calificadas con características como obediencia, emoción, dedicación y moderación, todas ellas consideradas como inadecuadas para el liderazgo. Las mujeres que logran llegar a puestos de liderazgo, además, son desafortunadamente vistas negativamente en ciertos estereotipos como mujeres ambiciosas y ávidas de poder en lugar de ser consideradas mujeres con valor y determinación<sup>16</sup>.

Es común, también, que se tome la decisión de no invertir en las capacidades de las mujeres según la percepción de que sería una pérdida de recursos públicos ya que es probable que una mujer se vaya por razones familiares<sup>17</sup>. Si la capacitación se realiza a través de la designación, los estereotipos de género pueden hacer que las mujeres sean enviadas a cursos de “asuntos de mujeres”, pero serán excluidas de capacitación especializada o de liderazgo.

Las culturas institucionales que no penalizan el sexismo y el acoso representan importantes barreras para la confianza y el progreso de las mujeres en la Administración Pública. Aquellas mujeres que ingresan a ocupaciones tradicionalmente dominadas por el hombre, donde su presencia desafía la cultura masculina, pueden correr un riesgo mayor al acoso. Falta información sobre la incidencia del acoso sexual y muchas víctimas no saben cómo denunciar, o no desean hacerlo por miedo a la victimización y por la dificultad de probar el acoso sexual<sup>18</sup>. Muchas veces las disposiciones específicas para eliminar y castigar el acoso existen, pero su implementación no es congruente.

Si las mujeres están infrarrepresentadas en puestos de decisión, la explicación más conveniente psicológicamente, y en arreglo a los prejuicios existentes, es que no tienen las aptitudes o el compromiso necesarios. Estas percepciones pueden, a su vez, evitar que las mujeres obtengan tareas que demostrarían sus aptitudes, y así se establece un círculo vicioso de exclusión en el que los prejuicios parecieran confirmarse.

Otro factor influyente es la cultura de “trabajar muchas horas”, un requisito no escrito para demostrar compromiso con la organización al trabajar más de las horas contractuales, aun cuando trabajar más horas no necesariamente coincide con un énfasis en resultados y eficacia.

<sup>16</sup> *Vietnam-Country Gender Assessment*, Banco Mundial, 2011, pp. 82-83. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/894421468321306582/pdf/655010WP0P12270essment-0Eng-0Final.pdf>

<sup>17</sup> *Estudio monográfico de Jordania de la GEPA*, PNUD, 2012, op. cit. p. 27.

<sup>18</sup> *Estudio monográfico de Botsuana de la GEPA*, PNUD, 2012, p. 24

Esto resulta problemático para mujeres que típicamente asumen la responsabilidad de la familia, lo que les ocasiona presiones de tiempo que pesan sobre ellas mucho más alto que a los hombres<sup>19</sup>.

Las ideologías familiares con sesgo de género influyen en la forma en que las mujeres manejan sus carreras, los empleos que asumen, las profesiones que eligen y las decisiones que toman para equilibrar el trabajo remunerado y el no remunerado (familia/hogar)<sup>20</sup>. Incluso cuando se cuenta con servicios de guardería de calidad e infraestructura social que ayudan a la conciliación, la cultura institucional en la Administración Pública (muchas horas de trabajo y la consideración del equilibrio entre el trabajo y la vida personal como asuntos de mujeres) puede ocasionar que estas medidas no se utilicen, especialmente por parte de los hombres y en niveles superiores<sup>21</sup>.

#### **4. Marco jurídico-institucional y políticas públicas de equidad de género en la administración pública en México**

##### **a) Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Hombres y Mujeres “El reconocimiento del derecho a la igualdad es el primer paso para lograr la igualdad sustantiva.”**

En el marco jurídico, tanto internacional como nacional, México cuenta con diversos instrumentos que se abocan al respeto, protección, garantía y promoción del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres. La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, reconoce explícitamente a las mujeres como personas sujetas de derechos humanos, enfatiza su derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación contra ellas. La CEDAW fue ratificada por nuestro país en 1981; lo cual implica que el Estado Mexicano está obligado a cumplir con lo establecido en la Convención y a implementar todas las medidas a su alcance para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

En especial, la CEDAW reforzó su carácter vinculante en México a raíz de dos acontecimientos. Por un lado, la firma en 1999 del Protocolo Facultativo de la Convención que implica que el Comité creado por el instrumento tiene capacidad para presentar observaciones al Estado Parte. Por otro lado, la reforma de 2011 al artículo 1° constitucional, que elevó los tratados internacionales firmados por México a rango constitucional, al reconocer para las y los mexicanos todos los derechos contenidos tanto en la Carta

<sup>19</sup> Hicks-Clarke y Iles, “Capítulo 10. Gender Diversity and Organizational Performance”, en Davidson y Fielden, *Individual Diversity and Psychology in Organizations*, 2003.

<sup>20</sup> *Maternity at Work: A review of national legislation*, OIT, 2010, p. 3

<sup>21</sup> Fagan, Hegwisch y Pillinger, “Out of Time, Why Britain needs a new approach to working-time flexibility”, Manchester: Trades Union Congress, 2006, p.8.

Magna como en los tratados internacionales firmados y ratificados por el país; incluyendo, por tanto, el derecho a la igualdad establecido en la CEDAW.

Otro instrumento internacional fundamental en materia de derechos humanos de las mujeres es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o Convención Belém do Pará, que establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, misma que entiende como una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de sus derechos y libertades. Además, alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un derecho humano fundamental y la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible.

En sintonía con el marco jurídico internacional, en el ámbito nacional también se han desarrollado distintos instrumentos jurídicos y programáticos para avanzar hacia la igualdad sustantiva.

En 1974 se reformó el artículo 4° de la Constitución, estableciendo que el varón y la mujer son iguales ante la ley; es decir, la igualdad jurídica que reconoce que todas las personas, independientemente de su sexo, tienen los mismos derechos.

En el año 2006 entró en vigor la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), cuyo cumplimiento compete a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno. Dicha ley tiene por objetivo la implementación y regulación de medidas para alcanzar la igualdad sustantiva; para ello, la LGIMH instituye la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres cuyos instrumentos son:

- El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que es un mecanismo para la coordinación interinstitucional presidido por el INMUJERES.
- El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que determina las acciones a realizar por toda la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos de la Política; y la Observancia en Materia de Igualdad, a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- La reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos significó un importante avance en el reconocimiento del derecho a la igualdad. Además de elevar a nivel constitucional los tratados internacionales, incorpora el principio pro persona a la justicia mexicana, el cual implica que en todos los casos en donde existan dudas, la legislación que debe aplicarse es la que más protege los derechos de las



personas y no la de mayor jerarquía. La reforma puntualizó que todo derecho humano reconocido genera obligaciones (respetar, promover, proteger y garantizar) para las autoridades mexicanas, sin importar el nivel de gobierno o la modalidad administrativa.

Meses después, manteniendo el espíritu de la reforma constitucional, se modificó la Ley de Planeación con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y promover el adelanto de las mujeres teniendo en cuenta el acceso en pie de igualdad a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo; en dicha reforma queda establecido que uno de los principios rectores de la planeación en la actuación de la administración pública centralizada es la perspectiva de género que debe contener el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND).

En el mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que uno de los requisitos con los que debe cumplir la estructura programática de los anteproyectos presupuestales es contener acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación. Además, esta ley señala que el presupuesto etiquetado en este Anexo es irreductible e intransferible.

Como resultado de lo anterior, el PND 2013-2018, por primera vez incorporó la perspectiva de género como una de las tres estrategias transversales sobre las que deberá basarse la planeación nacional. El PND instruye a todas las dependencias a alinear los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a la perspectiva de género. Al reconocer la necesidad de garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, el PND contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión y discriminación.

Para dar respuesta tanto a lo establecido en la LGIMH y a la estrategia transversal que mandató el PND, se elaboró y publicó el 30 de agosto de 2013, el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres* (PROIGUALDAD) 2013-2018, que se compone por 6 objetivos, 36 estrategias y 314 líneas de acción que dictan las acciones a realizar por las diferentes instituciones gubernamentales para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

## **b) Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.**

El objeto general del Instituto es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres

y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de:

- Transversalidad, en las políticas públicas con perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas.
- Federalismo, en lo que hace al desarrollo de programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las dependencias responsables de la equidad de género en los estados y municipios.
- Fortalecimiento de vínculos con los Poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal.

### **c) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres**

Esta ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva, en los ámbitos público y privado.

Los principios que rigen su aplicación son:

- La igualdad: Implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida que se genere por pertenecer a cualquier sexo.
- La no discriminación: es toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer.
- La equidad: Implica reconocer condiciones y aspiraciones diferenciadas para lograr el ejercicio de iguales derechos y oportunidades para mujeres y hombres.

### **d) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

Su objetivo es establecer la coordinación entre la Federación, las entidades Federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se basa en la igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación y la libertad de las mujeres.

## **e) Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación**

La Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación establece los requisitos para que los centros de trabajo públicos, privados y sociales, de cualquier actividad y tamaño, integren, implementen, y ejecuten dentro de sus procesos de gestión y de recursos humanos, prácticas para la igualdad laboral y no discriminación que favorezcan el desarrollo integral de las y los trabajadores.

Su finalidad es fijar las bases para el reconocimiento público de las Instituciones que demuestren la adopción y el cumplimiento de procesos y prácticas a favor de la igualdad laboral y la no discriminación.

### **5. Proactividad de las mujeres en el servicio público, el caso de “Mujeres contra la Corrupción”**

En el presente artículo hemos realizado una breve revisión de conceptos clave, las situaciones específicas y los retos que enfrentan las mujeres en el ámbito gubernamental, así como los instrumentos normativos con los que se cuenta actualmente para impulsar su inclusión en términos de igualdad en los procesos de deliberación y toma de decisiones.

Es claro que ha habido avances significativos, y podemos decir que las mujeres en la actualidad han comenzado a ocupar puestos dentro de las instituciones públicas con un ámbito de influencia mucho más amplio, al tiempo que en distintas organizaciones de la sociedad civil las mujeres asumen cada vez mayor liderazgo.

En este sentido, es fundamental reconocer que la normatividad en la materia, ni por sí misma ni con su aplicación, es suficiente para lograr la verdadera igualdad en el ámbito público. Se requiere, justamente, que las mujeres que participan ya en instituciones políticas y gubernamentales hagan un uso proactivo de la autoridad que sus cargos les confiere y crear vínculos de cooperación formal o informal con otras mujeres para penetrar en espacios específicos de la agenda pública y asumir liderazgos e impulsar iniciativas que trasciendan el tema de la igualdad de género y lo vinculen con temas prioritarios de la agenda nacional.

Este ha sido el caso, por ejemplo, de la campaña “Mujeres contra la Corrupción” que se lanzó desde la Secretaría de la Función Pública en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer 2017, en la que mujeres de toda la Administración Pública Federal, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil suscribieron un Decálogo que incorpora, como puede verse en la transcripción que aquí se hace, una perspectiva de género respecto al reto más importante que enfrenta hoy México: el combate a la corrupción.

### Decálogo Mujeres contra la Corrupción:

1. Promover en mi entorno la ética pública como un compromiso no sólo de integrantes del servicio público, sino también de la ciudadanía.
2. Impulsar la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones dentro de las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.
3. Ejercer siempre de manera ética la autoridad que tengo frente a otras y otros, tanto en mi vida privada como en el ámbito público.
4. Comprender y practicar el diálogo en todo momento como la vía para el entendimiento y la consolidación de un sentido de comunidad.
5. Participar directamente y fomentar la participación informada y responsable en procesos electorales, programas de gobierno y en el diálogo público continuo.
6. Denunciar ante las instancias correspondientes cualquier acto de corrupción del que tenga conocimiento, por más insignificante que parezca.
7. Tener la información necesaria para conocer, prevenir y denunciar los efectos negativos de la corrupción en el ejercicio de los derechos de las mujeres.
8. Prevenir y denunciar cualquier caso de extorsión sexual en el hogar, la escuela o espacio de trabajo.
9. Vigilar desde las instituciones de gobierno y desde la sociedad el uso correcto de los recursos públicos, y
10. Participar de manera convencida, consciente y comprometida en este movimiento nacional en contra de la corrupción, reconociendo mi contribución al bienestar de los y las mexicanas.

El decálogo está enmarcado en dos premisas básicas:

Primero, que el combate a la corrupción no puede ser exclusivamente una estrategia de vigilancia y sanción. Erradicar la corrupción requiere que impulsemos y consolidemos una verdadera ética pública en nuestro país, entendiendo que la ética pública no puede restringirse o pedírsele sólo a las personas que trabajan en el servicio público.

La ética pública define los principios y valores desde los cuales, cada una de nosotras y cada una de las y los integrantes de esta sociedad, nos comportamos en relación a lo público, y en donde podemos realmente construir el sentido de comunidad que el bienestar de todas y todos requiere.

Y segundo, este decálogo parte de reconocer que, además de su impacto negativo en la eficiencia del gasto público, en el desarrollo económico y social, la corrupción afecta, de manera particular, a las mujeres en el

ejercicio de sus derechos, impide, a las mujeres, como lo hemos analizado anteriormente, alcanzar la igualdad de facto.

Todo el espectro del ejercicio indebido del poder tiene un sesgo de género. Las mujeres interactuamos de mayor manera con las instituciones de gobierno, ya que son, por ejemplo, las madres de familia las que tienden a asumir la responsabilidad en trámites frente a instituciones de salud o educación.

La campaña Mujeres contra la Corrupción es un ejemplo de una acción conjunta de las mujeres en el servicio público que no sólo hablan de la situación de las mujeres, sino que profundizan en el análisis de un fenómeno político-gubernamental actual, ofreciendo una mirada enriquecida a partir de la perspectiva de género. Se trata por supuesto de un primer paso en la larga agenda que queda pendiente, pero en sí mismo traza una buena ruta de trabajo.

Este tipo de estrategias abonan a objetivos de políticas públicas (el combate a la corrupción, en este caso), e impulsan la visibilización no sólo de las prácticas de exclusión o violencia que pueden enfrentar las mujeres, sino también de la capacidad que tienen las mujeres para aportar, tanto como los hombres, a la mejora de la acción gubernamental y por ende al desarrollo político y social de México.

#### FUENTES DE CONSULTA:

Banco Mundial, *Vietnam-Country Gender Assessment*, 2011, pp. 82-83. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/894421468321306582/pdf/655010WP0P12270sessment-0Eng-0Final.pdf>

Berlin, Isaiah, "Dos conceptos de libertad", en *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Madrid; Alianza Editorial, 2001.

Bobbio, Norberto, *Igualdad y Libertad*, Barcelona, Paidós, 1997.

CDHDF, *PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS. Fase de actualización permanente Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*. Contenidos: Adriana Ortega Ortiz, Sandra Serrano, Regina Larrea Maccise y Juan Carlos Arjona Estévez. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.

CEDAW-GR-25 *Medidas especiales de carácter temporal*, Párr. 8. Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México, CEDAW/C/MEX/CO/6, párrafos 18 y 19.

- De la Torre, Carlos, *Argumentación jurídica desde el principio de igualdad y no discriminación*, México, Flacso, 2010.
- Fontenla, Marta, ¿Qué es el patriarcado? "Diccionario de estudios de Género y Feminismos". México; Editorial Biblos, 2008.
- Hegwisch, Fagan y Pillinger, "Out of Time, Why Britain needs a new approach to working-time flexibility", Manchester: Trades Union Congress, 2006.
- Hicks-Clarke y Iles, "Capítulo 10. Gender Diversity and Organizational Performance", en Davidson y Fielden, *Individual Diversity and Psychology in Organizations*, 2003.
- National Public Service and Personnel Directorate*, Agosto de 2010.
- OIT, *Breaking Through the Glass Ceiling*, 2004.
- OIT, *Maternity at Work: A review of national legislation*, 2010.
- PNUD, *Estudio monográfico de México de la GEPA*, 2012.
- PNUD, *Estudio monográfico de Jordania de la GEPA*, 2012.
- PNUD, *Estudio monográfico de Botsuana de la GEPA*, 2012.
- Real Academia Española, "igualdad", [dle.rae.es. http://www.rae.es/](http://www.rae.es/)
- Rodríguez Enríquez, Corina- Pautassi, Laura. *Violencia contra las mujeres y políticas públicas*. CEPAL; Asuntos de Género. Agosto 2016.
- Schein, Virginia E; "Relationships between sex role stereotypes and requisite management characteristics among female managers". En *Journal of Applied Psychology*, Vol. 60 (3), Jun 1975, Pp. 340-344.
- Shapiro, S. and Stern, L.W., "Job Satisfaction: Male and Female, Professional and Non-Professional Workers," *Personnel Journal*, July 1975.
- Steinberg, R. and Shapiro, S. "Sex Differences in Personality Traits of Female and Male Master of Business Administration Students". En *Journal of Applied Psychology*, Vol. 67 (3), 1982, Pp. 306-310.
- Zabludovsky Kuper, Gina, *Intelectuales y Burocracia. Vigencia de Max Weber*, México, Anthropos/FCPyS-UNAM, 2009.



# Revista de Administración Pública



## México: ¿Políticas públicas incluyentes?\*

María del Carmen Pardo\*\*

### Introducción

El estudio de la mujer en diversos ámbitos de lo público y lo privado es un tema que ha evolucionado de manera muy importante desde los estudios pioneros, que intentaron hacer mucho más visible la actividad de la mujer en distintas esferas sociales, para más adelante avanzar hacia análisis de las estructuras y relaciones de poder que generaba y siguen generando brechas de género y que condicionan de muchas maneras las posibilidades de las y los implicados en formas diversas de interacciones sociales. Este texto tiene como objetivo principal presentar una visión panorámica de la importancia que ha adquirido el tema de género y su relación con el entorno de los organismos gubernamentales y las políticas públicas. De igual manera, se busca ofrecer algunas ideas de esta relación para el caso mexicano.

Se parte del hecho de que de manera paralela con el desarrollo y evolución de los análisis que tradicionalmente se les identificaba como “estudios de la mujer” y su avance hacia lo que se ha identificado como estudios de género, las perspectivas y enfoques que desde el mirador de las

\* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, Estudios de doctorado en la Universidad de Paris II. Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana. Miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana. Miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha sido integrante del Consejo Directivo del INAP. Miembro del Consejo Editorial de la Revista Gestión y Política Pública del CIDE y del Comité Editorial de Economía y Administración del FCE. Autora de libros, compilaciones, ediciones y de cerca de una centena de artículos, comentarios, y reseñas sobre temas relativos a modernización administrativa, descentralización, federalización educativa, servicio civil de carrera, profesionalización y gobierno local. Profesora Asociada en la División de Administración Pública del CIDE (abril 2014 a la fecha). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

\*\* Agradezco a Diego Jaramillo su ayuda para elaborar este trabajo. La versión original se presentó en el Panel: Rol de la mujer en la sociedad, desde la perspectiva política, laboral y familiar en el Foro Internacional: La mujer en la administración pública 2016, organizado por el Instituto de Administración Pública y el DIF de Tabasco (31 de marzo y 1° de abril 2016).



políticas públicas, lo que ha permitido que a los estudios de “género” se incorporen propuestas y conclusiones de este enfoque. Este paralelo desarrollo intelectual, sin embargo, ha estado marcado por resistencias por parte de las instituciones, pero también de otros actores en el entorno político y de las políticas públicas. Ello se debe a que la incorporación de la perspectiva de género representa, sin duda, un reto al estatus que impera en las instituciones y ámbitos de actividad pública que tienen que ver con este tema.

Como ya se mencionó, los estudios de género partieron de la idea orientada a documentar y hacer visible la actividad de las mujeres en diversas esferas sociales, como la política, la ciencia y el arte. A éstos se sumó el análisis de género que, a partir de diversas disciplinas, ha abordado temáticas tradicionales que muestran la manera en la que la diferencia sexual se transforma en desigualdad.

En otras palabras, se ha transitado gradualmente hacia el análisis y la comprensión de cómo “lo social” transforma el sexo en género, permitiendo entender de manera clara, pero crítica, cómo las relaciones sociales basadas en desigualdades producen diferencias sexuales. Estas desigualdades se hacen evidentes en ámbitos como los de la producción, o el de los mercados de trabajo, la familia, la migración y la participación en la toma de decisiones, tanto en el ámbito empresarial como en el político.

Al observar esta situación con mayor detalle, el escenario que se presenta es que si bien las mujeres pueden eventualmente llegar a ocupar puestos en las jerarquías burocráticas, por ejemplo, en el ámbito privado, una proporción importante de estas mujeres en puestos gerenciales, éstos son siempre de nivel medio, lo que significa que en términos de toma de decisiones, estas posiciones tienden a ser de menor influencia que las que ocupan los hombres en el mismo nivel. Esto acaba reflejándose en el hecho de que las mujeres tendrán siempre menos oportunidad de moverse a puestos de mayor jerarquía. El resultado expresado en datos sería el siguiente: la participación de las mujeres en el mundo empresarial evidencia que las mujeres ocupan un 18.9% en puestos que tienen que ver con servicios; un 17.5% en puestos de supervisión; un 8.5% en los de operación y sólo un 3.9% en los de dirección.<sup>1</sup>

A pesar de que se suman muchas décadas de esfuerzo por parte de diversos actores para lograr de manera gradual, que este tipo de situaciones resulten, al menos más visibles tratando de que con estos puedan ir cambiando, los resultados no han sido tan contundentes y proporcionales a ese esfuerzo. Utilizar análisis con enfoque de género sin

---

<sup>1</sup> Credit Suisse Research Institute, *The CS Gender 3000: Women in Senior Management*, 2014, pp.16-25.

duda ha ayudado a generar un debate más intenso lo que ha permitido ampliar el interés en grupos más amplios de la sociedad, y también imaginar mecanismos y herramientas que permitan ir encontrando salidas y soluciones para problemas derivados con esas desigualdades. De esta forma, aparecen otro tipo de medidas, como una tendencia en varios sistemas políticos de Europa a incluir progresivamente legislación que corrija esta sustantiva diferencia, lo que no sucede, por ejemplo en los Estados Unidos.

De igual forma, existen otros ejemplos, como lo que sucede con las evaluaciones de impacto en los casos de organismos de toma de decisiones en India y Bolivia, que ofrecen evidencia clara de cómo cuando las mujeres son parte de grupos que toman decisiones, las decisiones de gasto público tienden a alterarse en favor de los programas de educación, salud, seguridad social, desarrollo de infraestructura, y tienden también a incluir las necesidades de grupos poblacionales más diversos.<sup>2</sup>

En un estudio realizado en la India en 2008, se encontró que en 13 países sólo había una mujer en los niveles altos de los gobiernos, mientras que un 18% de mujeres estaba en los parlamentos, porcentaje que representaba un aumento respecto del 13% registrado en 2000 y que continuaba con la misma tendencia hasta 2015, año en el que se registró un 22%.<sup>3</sup> Los países nórdicos están a la cabeza de esos porcentajes: 41.6% y los del área del Pacífico, se situaban en el último lugar con un 15.3%. No obstante en estos estudios se planteó que si se continuara con esa tendencia, deberían pasar 47 años para lograr cifras que igualaran la participación de las mujeres a la de los hombres.

Esto ha tendido a corregirse con el mecanismo de las cuotas que establece mínimos en la ocupación de distintos cargos que obligatoriamente deben ser ocupados por mujeres. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que el mecanismo de cuotas puede ser muy efectivo si está bien regulado y es consistente con el sistema electoral, pero que, por el contrario, se vuelve inocuo si ambos factores no se alinean de manera adecuada<sup>4</sup>. La participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones muestra importantes avances. Pero también se perciben resistencias y obstáculos, especialmente en lo que respecta a los cargos electivos ejecutivos, tanto nacionales como subnacionales.

<sup>2</sup> Véase Patricia Yañes-Pagans, "Do We Need More Women in Power? Gender, Public Policy, and Development in Bolivia", Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, 2014 y Duflo, Esther y Chattopadhyay, Raghavendra, "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica*, vol. 72, núm. 5, 2004, pp. 1409–1443.

<sup>3</sup> Indian Institute of Management, "The Impact of Women Policy Makers on Public Goods in India", *Poverty Action Lab*, India, 2008.

<sup>4</sup> Irma Arriagada, *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, documento presentado a la 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México D.F., CEPAL, 10 al 12 de junio de 2004.

Es importante destacar la validez de los hallazgos de este tipo de análisis, puesto que se trata de estudios de casos que se han identificado en diversos contextos y realidades sociales e institucionales, en las que se presenta evidencia empírica y contextual de cómo existe desigualdad de género, las formas en las que ésta se ha manejado, pero también las acciones que se han llevado a cabo y que redunden en los efectos positivos al tratar de reducir esta brecha.

### **Género, instituciones y políticas públicas**

Apesar de que se han ido superando barreras formales para que las mujeres participen en los procesos de toma de decisiones, el “techo de cristal”<sup>5</sup> permanece por razones que son bien sabidas por el carácter sistémico de estas “razones”: roles familiares predeterminados, inicio tardío de las carreras profesionales, redes de relación menos extensas, etc. No obstante, también es una convicción generalizada que las mujeres son capaces de participar y competir exitosamente en igualdad de oportunidades con los hombres, puesto que son generadoras de ideas novedosas y de proponer nuevos insumos para la hechura de políticas. Inclusive existen hipótesis que sostienen que son generadoras de políticas sociales más incluyentes.<sup>6</sup> De acuerdo a lo anterior, inclusive se puede afirmar que las decisiones de las mujeres tienen que ver con preocupaciones más cercanas y, por ende, de impacto más inmediato, sin que medie la rentabilidad política. Esto es, las mujeres están auténticamente preocupadas por resolver de forma inmediata carencias sociales y menos por tratar de ascender en la escala política. Dadas estas condiciones ¿qué factores inciden en la prevalencia de la brecha de género en las instituciones públicas contemporáneas?

Un punto de partida es la consideración que diversas explicaciones han puesto de relieve: las leyes favorables a las mujeres coexisten con normas, procedimientos y prácticas tradicionales fundamentadas en prejuicios y estereotipos culturales contrarios a la igualdad.<sup>7</sup> En su análisis de las mujeres y los grupos políticos de interés a nivel federal en Estados Unidos, Gelb y Lief estudiaron con detalle las diversas formas en las que las instituciones públicas condicionan las maneras como las mujeres se organizan para avanzar las políticas de género.<sup>8</sup> En su estudio, las autoras se enfocaron en los factores relevantes que determinaban el éxito de las acciones de grupos de interés de mujeres para posicionarse en temas de

<sup>5</sup> En los estudios de género, se denomina techo de cristal a la limitación velada del ascenso laboral de las mujeres al interior de las organizaciones. Se trata de un techo que limita sus carreras profesionales, difícil de traspasar y que les impide seguir avanzando.

<sup>6</sup> Indian Institute of Management, “The Impact of Women Policy Makers on Public Goods in India”, *Poverty Action Lab*, India, 2008.

<sup>7</sup> Véase Irma Arriagada, *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

<sup>8</sup> Joyce Gelb. *et al.*, “Women and Interest Group Politics: A Comparative Analysis of Federal Decision-Making”, *The Journal of Politics*, vol. 41, núm. 2, 1979, pp. 362-392.

género, e incluso influir en el establecimiento de pautas para el diseño de políticas con esas características.

En primer lugar se identifica la importancia de lograr la apariencia de tener amplias bases de apoyo en torno a la postura que se defiende. Al representar opciones que retan al *estatus quo* del entorno de poder, quienes han buscado establecer políticas de combate contra la discriminación de las trabajadoras embarazadas, el derecho al aborto legal, o incluso en etapas más iniciales, el acceso igualitario a la educación superior, se han visto obligadas a seguir una estrategia de formación de coaliciones con distintos actores dentro de la arena de políticas, enfatizando los aspectos que comparten para intentar maximizar la presión que se ejerce sobre las entidades y los niveles de toma de decisiones. Es importante señalar entonces, que el presupuesto de la existencia de un entorno adverso para cualquier iniciativa en favor de la equidad de género es más que una expectativa pesimista, puesto que por la lógica del andamiaje institucional imperante, la promoción de un cambio en el funcionamiento organizacional necesariamente encontrará fuertes resistencias. Esto sucede claramente respecto a la necesidad de incorporar la perspectiva de género, pero también ocurre respecto a la necesidad de introducir otros cambios en esas dinámicas institucionales guiadas fundamentalmente por las inercias.

En consecuencia, el análisis destaca la importancia de delimitar cada cuestión que se busca alterar y mantenerla estrechamente enmarcada, a fin de no retar en un solo intento una gama demasiado amplia de los valores establecidos en el entorno. Esto es, se ha ido adquiriendo una clara conciencia de que nos es posible cambiar todo al mismo tiempo y de forma rápida. Puesto que, como los demuestran las autoras citadas en varios casos, pueden resultar muy frágiles las alianzas y aparecer de manera inminente la división y ruptura entre aliados potenciales. Presionar para cambiar valores dominantes como, por ejemplo, la idea de cambiar los roles de género en cuanto a la situación de sumisión y dependencia de la mujer como madre o esposa, resultaba poco viable como causa, a menos de que se planteara de una forma menos agresiva ante actores que podrían resultar más sensibles y capaces de tener una importante interlocución respecto al *estatus quo* imperante. De ahí que el discurso de equidad de género se haya convertido en una figura retórica muy utilizada a lo largo de las últimas décadas, puesto que el carácter inherentemente incluyente que lo caracteriza, favorece el acercamiento y negociación con grupos y actores que inicialmente no se habrían identificado con este tipo de propuestas. De esta manera los grupos activistas feministas lograron tejer redes de política dentro de las instancias decisoras, con lo que al paso del tiempo lograron que en la mentalidad colectiva de los hacedores de políticas se fueran digiriendo y aceptando componentes fundamentales de su visión de justicia de género, con lo que se fue gradualmente favoreciendo mayor receptividad de esas propuestas.

El establecimiento de esta incorporación y normalización de perspectivas con enfoque de género es crucial, particularmente en el ámbito administrativo de la política, debido fundamentalmente a las posibilidades de seguimiento y afianzamiento que se requiere ir logrando. Al comenzar a establecerse grupos de monitoreo y agencias vinculadas con los intereses de la agenda de equidad de género, los grupos activistas pasaron de sólo tener presencia en las arenas de política a volverse gradualmente actores con mayores recursos en términos de experiencia, influencia, movilización y reconocimiento en los diversos ámbitos en los que buscaban alterar el desequilibrio entre hombres y mujeres al interior en las instituciones y en la sociedad en general. De esta forma, también se comenzó a buscar el cambio incremental, en lugar de transformaciones radicales tanto en los planteamientos del diseño de políticas, como en la cultura organizacional de las entidades encargadas de generarlas.

Apesar de estos avances sigue prevaleciendo una clara subrepresentación de las mujeres en los ámbitos políticos de distintos sistemas nacionales; sin embargo lo que ha sucedido frente al embate de la importancia de este equilibrio, es que se ha vuelto más visible con el paso del tiempo, y actualmente es cada vez más frecuente que se incluya en el debate público. Se puede atestiguar esto al observar el redireccionamiento de los esfuerzos de diversas instituciones como la CEPAL, que ha reunido la información disponible en la región, tanto sobre la representación femenina en cargos electivos como de manera más amplia sobre la participación en distintos ámbitos de “ciudadanía” por parte de las mujeres. Esto permite el análisis de los sistemas electorales y los problemas y oportunidades propios de la cultura política desde la perspectiva de género y contribuye en gran medida a que la equidad en la representación política ya no sea vista como una cuestión que atañe sólo a las mujeres, sino como un factor que incide en la calidad de la democracia.<sup>9</sup>

Aparece también la llamada estrategia de transversalización, que es el proceso de integración de la perspectiva de género en las políticas de desarrollo. En la práctica consiste en el examen de las consecuencias para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluidas las derivadas de la legislación, las políticas y los programas, en cualquier campo. Es también una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres, una dimensión integrada en el diseño, aplicación, control y evaluación de las políticas y los programas en los ámbitos político, social y económico.<sup>10</sup> Los mecanismos nacionales han contribuido a mantener en las agendas públicas e institucionales los problemas derivados de las desigualdades de género y de la

<sup>9</sup> Line Bareiro en Arriagada, Irma *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

<sup>10</sup> Definición propuesta por la Organización de las Naciones Unidas en 1997. Véase Arriagada, Irma *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

discriminación. Han promovido reformas y nuevos marcos normativos, así como la formación de estructuras o instancias de mediación entre el Estado y la sociedad civil, y han mantenido relaciones permanentes con redes temáticas y organizaciones no gubernamentales de mujeres. La formulación de planes nacionales en favor de la equidad de género ha permitido hacer visible, en la sociedad y el Estado, el carácter sistémico de la desigualdad, es decir, que sus raíces se encuentran en distintos ámbitos de la realidad: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la institucionalidad política, el mercado, lo que pone de manifiesto la necesidad de políticas de carácter integral.

### **La mujer en México: ¿de objeto a sujeto de políticas públicas?**

La conceptualización de la mujer como objetivo pasivo de políticas públicas en México, a lo largo del siglo xx, estuvo en consonancia con las tendencias internacionales hasta la década de los años setenta. De acuerdo con la literatura especializada, un elemento presente en la mayoría de los planteamientos de políticas desde el Estado, hasta aquel momento, era la conceptualización de las mujeres fundamentalmente como receptoras necesitadas y pasivas en sus roles de maternidad y crianza.<sup>11</sup> Esto implicó que su participación en el mercado de trabajo y su actividad como jefas de familia y proveedoras se considerara una situación excepcional, que no requería de acciones públicas para ser facilitada u optimizada.

No obstante, a partir de los años setenta las tendencias internacionales de reconocimiento de la relación entre mujeres y desarrollo contribuyeron a que la búsqueda de mejora en sus condiciones fuera planteada, fundamentalmente, como “integración de las mujeres al desarrollo”. En el caso mexicano, cabe destacar el ejemplo de las mujeres campesinas, reconocidas como sujetos agrarios para desarrollar unidades agrícolas industriales (1970-1976) en las que se les reconocía como actores que desempeñarían tareas productivas de beneficio colectivo.

Con la Ley General de Población de 1974 se estableció el marco inicial para la incorporación del componente demográfico y programas para mujeres. Concretamente, la política de control de natalidad colocaba a la mujer en el centro de su planteamiento y consideraba que esta serie de intervenciones contribuía a la “emancipación y plena realización de la mujer”.<sup>12</sup> No obstante, fue hasta la década de los ochenta que se planteó la necesidad de fomentar la participación de las mujeres en el desarrollo, concibiéndolas como sujeto productivo más allá de los roles establecidos de madre y esposa. La Coordinación del Programa Nacional

<sup>11</sup> Ana María Tepichín, “Política pública, mujeres y género”, en Tepichín, Ana María, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de Género*, coolec. Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-58.

<sup>12</sup> Expresión utilizada por Luis Echeverría para referirse a la justificación de las políticas enfocadas hacia la mujer durante su sexenio. *Cfr. Ídem*.

de Integración de la Mujer al Desarrollo, a través de la concepción de la mujer como trabajadora y ciudadana, resaltó la importancia de la capacitación e incorporación en el mercado de trabajo; la capacitación y la formación profesional apoyadas con guarderías resultó desde entonces una de las estrategias para la integración de las mujeres al ámbito laboral de diversas maneras.

A pesar de estos avances, no fue sino hasta 1996 que surgió el primer programa para la mujer con el componente de igualdad como eje rector de su intervención: El Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad, administrado por la Conmujer, que se definió como el “principal instrumento gubernamental para lograr que la mujer participara plenamente en igualdad de condiciones con el hombre, y en forma efectiva, en la vida económica, social, política y cultural.”<sup>13</sup> Entre las líneas de acción planteadas para lograr el objetivo principal del programa destacó la defensa de los derechos de las mujeres en términos de garantía y ampliación de acceso a todos los niveles e instancias de toma de decisiones, así como para prevenir y erradicar la violencia de género.

Es interesante notar que dentro del planteamiento de políticas relativamente recientes todavía impera la categorización de la mujer desde sus roles tradicionales de género, si bien es cierto que ya se le reconoce como sujeto activo. De manera más concreta, partiendo de la noción respecto a que las mujeres utilizan los recursos del hogar de forma eficiente para el bienestar de los miembros de las familias,<sup>14</sup> la acción pública se ha orientado a allegar recursos económicos y en especie para reducir la situación de escasez en los hogares en pobreza; la mujer como sujeto activo en su entorno es reconocida como tal, pero sin trascender su rol de ama de casa.

Los ejemplos más destacados de esto pueden ser los programas de Mujeres en Solidaridad dentro del Programa Nacional de Solidaridad, y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Se puso énfasis en la participación femenina en la gestión comunal del trabajo productivo. No obstante, varios análisis destacan que aun cuando estas intervenciones estén diseñadas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, al estar enfocadas en la reducción de la desigualdad en ingresos, y no en aquella entre géneros, se otorga una primacía, incluso contraproducente, a la satisfacción de necesidades básicas sobre la búsqueda de equidad. El sesgo que genera este tipo de planteamientos puede tener su origen en el supuesto de que la situación de desventaja de las mujeres se debe a factores económicos, falta de oportunidades y recursos para el desarrollo. Se privilegia la dimensión económica del problema, en lugar de preguntarse también por la naturaleza de las relaciones de poder que

<sup>13</sup> *Ibidem.*, p. 31.

<sup>14</sup> *Ídem.*

generan la desigualdad de condiciones entre hombres y mujeres, que se producen sin lugar a dudas en un ámbito multidimensional.

En consonancia con los acuerdos internacionales respecto a adoptar la transversalización de la perspectiva de género como estrategia para el diseño de soluciones más efectivas en torno al desbalance de poder entre géneros, en 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres. INMUJERES, junto con diversos programas planteados desde entonces, como Proigualdad y Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género (2009), se ha dedicado a incorporar el género en cualquier acción gubernamental planeada, desde programas de planificación y evaluación de procesos, hasta la formulación de legislación.

Cabe destacar la creación del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México y, específicamente en el ámbito de la administración pública, el Programa de Cultura Institucional (2009). Entre sus metas se contempla promover la selección de personal basada en habilidades y aptitudes, asegurar salarios y prestaciones con base en criterios de transparencia e igualdad, con el fin de eliminar brechas de disparidad entre mujeres y hombres y garantizar la corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar, personal e institucional entre funcionarios, y el establecimiento de mecanismos para la eliminación de prácticas de hostigamiento, acoso sexual y discriminación en los organismos gubernamentales. Acciones de este tipo están encaminadas a modificar el tratamiento de las cuestiones de género y de la mujer, ya no como objeto de política pública, sino como sujeto en un contexto multidimensional de factores que inciden de diversas formas en la generación de brechas de poder que deben ser superadas.

No obstante, el planteamiento de tales enfoques debe ser acompañado de una adecuada implementación; uno de los obstáculos más obvios aparece en lo relativo a la capacitación como parte fundamental de los procesos de transversalización. Al implementar estas acciones se debe garantizar la existencia y adecuado funcionamiento de la red de recursos presupuestales y humanos, para ofrecer una respuesta adecuada y suficiente a la demanda que existe para lograr un cambio en la cultura organizacional dentro de los organismos gubernamentales. De lo contrario, en lugar de que exista una internalización de la perspectiva de género por parte de los funcionarios, puede suceder que la capacitación en los temas de género se reduzca al cumplimiento de exigencias normativas.

Respecto a las particularidades de la implementación de acciones en el ámbito organizacional, se ha hecho énfasis en que mientras no se articulen mecanismos explícitos para facilitar el reclutamiento y movilidad de las funcionarias públicas desde las instituciones, adicionales a las acciones afirmativas, no bastará con que éstas estén altamente capacitadas y tengan



una amplia trayectoria profesional. Se han identificado diversos factores organizacionales en el interior de la Administración Pública Federal (APF) que contribuye a la falta de mujeres en los cargos de alta dirección.<sup>15</sup> En primer lugar, uno de los principales factores estructurales que se señala es la disociación entre los distintos modelos de familia actuales, y un modelo laboral concebido para un contexto en el que predominaba el esquema de familias tradicionales y la mayoría de los funcionarios públicos eran hombres. Actualmente hombres y mujeres trabajan en los mismos entornos laborales, contribuyendo con ingresos. Aunado a esto, de acuerdo con INEGI<sup>16</sup>, uno de cada cuatro hogares en nuestro país tiene como jefa de familia única a una mujer.

A pesar de que en el ámbito público ha habido avances muy significativos en la mayor participación de la mujer, en el ámbito privado existen rezagos igualmente importantes en la adaptación de esquemas de responsabilidades y cargas de trabajo compartidas entre hombres y mujeres. El conflicto logístico implica una incompatibilidad entre el desarrollo pleno de una carrera profesional y la vida privada, pues esencialmente se les está exigiendo cumplir con una doble jornada de trabajo. En última instancia, el cambio de paradigma en el ámbito público requiere, igualmente, de un cambio en las dinámicas del ámbito privado para poder articularse íntegramente y generar condiciones de mayor igualdad en cuanto a responsabilidades y participación entre géneros.

Otro de los hallazgos de Ana Gabriela González muy importantes es que a una mujer le toma entre 4 y 10 años más llegar al mismo cargo de alta dirección de la APF que a un hombre con un perfil profesional similar. En comparación con el promedio de 10 años que le toma a un funcionario alcanzar el nivel de Dirección General, las funcionarias encuestadas en cargos altos poseen trayectorias que promedian más de 25 años. Es notable que 36% de quienes integraron dicho estudio hubieran trabajado más de 16 años sin ascender a los puestos de mando medio.

En sintonía con la situación generalizada en nuestro país, la violencia de género está presente en los entornos laborales de la APF. El 56.15% de funcionarias encuestadas reportó haber padecido por lo menos una forma de violencia y discriminación laboral, 33% dentro de este grupo reportó al menos 3 formas de violencia laboral. Las formas en las cuales se materializa esta violencia en el ámbito laboral abarcan un amplio espectro:

<sup>15</sup> Para un análisis a fondo de los hallazgos sobre mujeres en puestos de alto rango en la APF aquí mencionados, véase González, Ana Gabriela, "Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México", Tesis Licenciatura en Política y Administración Pública, México, El Colegio de México, noviembre 2014.

<sup>16</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>. Actualizado el miércoles 13 de agosto de 2014.

desde comentarios machistas, exclusión de proyectos y actividades de convivencia, insultos con palabras altisonantes, hasta el acoso sexual.<sup>17</sup>

### Consideraciones y reflexiones finales

Sin dejar de reconocer los avances y la importancia que el tema sobre perspectiva de género ha adquirido en las últimas décadas, y lo que ha sucedido en México no ha sido una excepción, es todavía evidente que la participación de las mujeres en política y políticas sigue siendo deficitaria, puesto que se si bien se han hecho esfuerzos, no se ha avanzado lo suficiente para romper esas barreras, sino que se han centrado dichos esfuerzos en identificar las barreras formales. Desde el punto de vista conceptual y, sobre todo práctico, la adopción de perspectiva de género en el diseño de políticas públicas debe trascender de forma definitiva el esquema de soluciones encasilladas “para la mujer”. La mujer no alcanzará su pleno desarrollo en la medida en la que no ocupe y juegue roles sociales en los que se supere la idea de que se le deben abrir esos espacios para cumplir con mandatos formales. Se trata de buscar mecanismos y soluciones que dejen de situar a la mujer como objeto de políticas públicas, para volverlas a sujetos activos dentro de un entorno, que les permitan desarrollar su potencial humano y profesional, con el fin de generar acciones encaminadas a contar con mejor capital humano, más allá de generar medidas que favorezcan recortar las diferencias salariales y de ubicación ocupacional.

Como se ha visto en múltiples análisis, si no se consideran las relaciones existentes entre la posición de las mujeres en las estructuras económicas y las relaciones de poder políticas y de género vigentes, no se está direccionando los esfuerzos en generar condiciones para retar y transformar las desigualdades de género desde la forma en que se han planteado políticas públicas en favor de la equidad, puesto que sólo han buscado eliminar barreras formales sin permitir un autónomo desarrollo de la mujer en distintos roles sociales. Los programas de incorporación al mercado laboral, mejora de ingreso, educación y capacitación no necesariamente han tenido un efecto positivo en los términos anteriormente mencionados. El diseño de soluciones sin introducir acciones deliberadas dirigidas a desaparecer la desigualdad surgida de la diferencia sexual deja intacto este desbalance de poder y con ello, “se empuja a las mujeres a un círculo de cambio sin transformación”<sup>18</sup>. Se tendrían que dar pasos, por ejemplo, en adoptar un enfoque de diseño de políticas con perspectiva de género al interior de la APF, como un recurso fundamental para aumentar la participación de mujeres y generar cambios en la manera como los

<sup>17</sup> Ana Gabriela González, “Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México”, *op. cit.*

<sup>18</sup> Tomado de Patricia Portocarrero “Mujer en el desarrollo: balance y propuestas”, en Ana María Tepichín, “Política pública, mujeres y género”, *op. cit.*, p. 33.

funcionarios se relacionan entre sí en el ámbito laboral y para lograr un mejor equilibrio entre su vida personal y profesional.

Al pensar en los cambios organizacionales sustantivos y concretos que se requieren para combatir en la práctica esta brecha de género, es particularmente valiosa la información que las investigaciones empíricas en el interior de organizaciones pueden aportar. Las sugerencias que se pueden obtener de dichos estudios son, por una parte, de carácter eminentemente práctico. Un ejemplo podría ser la necesidad de adecuar los espacios físicos de las oficinas para ser más amigables a la familia y, en consecuencia, permitir un equilibrio entre las facetas pública y privada de los funcionarios. Por otra parte, también se deben atender problemas expresados en la rutina cotidiana de carácter estructural, como pueden ser horarios, días de descanso, licencias, permisos, etcétera. En este sentido, un aspecto fundamental que debe atenderse es la incorporación y ampliación de protocolos de acción y capacidades administrativas de los órganos encargados de procesar las quejas de acoso y discriminación en entornos laborales. La información, protección y capacidad de sanción son elementos clave para combatir la reproducción impune de estas formas de violencia en el interior de la APF. Estas y otras acciones son medidas que deberán dejar de considerarse sólo en teoría, y ser aplicadas de forma consistente si se desea dejar de simular, para pasar del cambio a la transformación del papel de la mujer como verdadero agente activo en las políticas y en la política.

#### **FUENTES DE CONSULTA:**

- Arriagada, Irma *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, documento presentado a la 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México D.F., CEPAL, 10 al 12 de junio de 2004.
- Credit Suisse Research Institute, *The CS Gender 3000: Women in Senior Management*, 2014.
- Duflo, Esther y Chattopadhyay, Raghavendra, "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica*, vol. 72, núm. 5, 2004, pp. 1409–1443.
- Gelb, Joyce *et al.*, "Women and Interest Group Politics: A Comparative Analysis of Federal Decision-Making", *The Journal of Politics*, vol. 41, núm. 2, 1979, pp. 362-392.
- González, Ana Gabriela, "Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México", Tesis Licenciatura en Política y Administración Pública, México, El Colegio de México, noviembre 2014.

Indian Institute of Management, “The Impact of Women Policy Makers on Public Goods in India”, *Poverty Action Lab*, India, 2008.

INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.

Actualizado el miércoles 13 de agosto de 2014.

Tepichín, Ana María, “Política pública, mujeres y género”, en Tepichín, Ana María, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de Género*, colecc. Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-58.

Yañes-Pagans, Patricia, “Do We Need More Women in Power? Gender, Public Policy, and Development in Bolivia”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Estados Unidos, 2014.



# Revista de Administración Pública

## Tres etapas de la participación de la mujer en la política.

Manuel Quijano Torres\*

### Introducción

Todas las civilizaciones y todas las culturas tienen en común el hecho de otorgar a las mujeres cualidades tan singulares y evocativas que trascienden las palabras y de ahí cualquier destino. Dicha situación sigue vigente, por lo que cada vez que se intenta interpretar el significado de las incursiones de las mujeres en la política y en la Administración pública, nos encontramos con elementos tan dinámicos y alternativos que su presencia alude al Poder con claras expresiones e intenciones de solidaridad con el ser humano.

Elas ahora realizan actividades que por años nos reservamos los varones. Hoy ya no hay distinciones y, en el campo específico de la carrera política y del servicio público, ya no se diseñan dos formas de mediación y evaluación, pues todo desemboca en la composición de elementos iguales. Porque los resultados en la Administración Pública son

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Estudios de posgrado a nivel Doctorado en Informática e Investigación de Operaciones en el Instituto Nacional de Investigaciones en Informática y Automática en Versalles, Francia.

Fue Director General adjunto de la Academia Diplomática del Instituto Matías Romero en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se desempeñó como secretario particular del presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, y del Secretario Adjunto del Presidente de la República. Ha ocupado diversos cargos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en la Presidencia de la República; en las Secretarías de Educación Pública, de Comercio y en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, entre otros cargos en el sector público.

En el INAP ha sido Vicepresidente, Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, Secretario Ejecutivo y Consejero del Consejo Directivo. Fue Jefe de la División de Educación Continua de la FCPyS de la UNAM, en la cual es Profesor desde 1984. Profesor en El Colegio de México en 2004; en la Universidad La Salle en 2006; en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. de 2008 a la fecha; en el Centro de Estudios Superiores Navales en 2005 a 2007; en la Universidad Autónoma de Tlaxcala en 2007.

lo fundamental. De ahí que es ocioso distinguir, confrontar y contrastar el trabajo de ellas y ellos. El elemento adecuado de evaluación no está en el sexo, sino en la capacidad de tomar de decisiones, implementarlas y asumir las consecuencias con el carácter bravo y analítico que exige el uso y sentido del poder.

Hoy las mujeres participan y han dejado atrás esa presencia ambivalente que vivieron en los corrillos de las villas romanas, en los pesados castillos medievales, en las habitaciones de las residencias renacentistas y en los pasillos discretos de los conventos. Su influencia en la política traspasa el mañana inmediato y se conducen con seguridad y firmeza sabedoras de que el tiempo –su tiempo– no es reversible. Su presencia es trascendente por la voluntad política que encarna el entendimiento de la necesaria recreación y revaloración del gobierno en acción.

Su *quietud cinética*, por decirlo de alguna manera, es un asunto del pasado. La génesis y evolución, como todos los hechos sociales, van de lo simple a lo complejo. Sus expresiones ya no son ocultas e impasibles. Han llegado para ocupar y asumir responsablemente en la política y la Administración Pública espacios de alto gobierno, lo cual significa vocación, preparación y decisión.

Por lo anterior, el objetivo de este ensayo es analizar en tres cortes convencionales de la historia la participación de las mujeres en la política y la Administración Pública. En otras palabras, explicar cómo han hecho y cómo se hicieron presentes las mujeres, a fin de influir en la toma de decisiones en los asuntos de Estado.

Con el propósito de lograr la consecución del objetivo propuesto, dividí el ensayo en cuatro apartados: El primero se refiere al significado de la vocación, la pasión y la emoción por el ejercicio del poder en los seres humanos; el segundo aborda la lucha por el poder de las mujeres, pues a mi parecer existieron tres etapas: a) cuando participaba de forma encubierta; b) cuando lo hizo de forma semiabierta y, c) su participación francamente abierta y participativa. El tercero tiene que ver con la vinculación de las decisiones políticas de Estado a favor del desarrollo. Finalmente, en el cuarto rubro, presento las conclusiones.

## **1. El significado de la vocación, la pasión y la emoción por el poder**

La vocación es, en buena medida, una respuesta a una forma de ser respecto a una convocatoria o llamado para lo cual se tiene disposición y deseo hacia la realización de un propósito. Es una inclinación objetiva y subjetiva del descubrimiento de uno mismo acerca de la actitud y aptitud respecto a fenómenos y hechos sociales.

Es asumir, con pasión combinada, sentimientos de razón de vida, madurez y contacto con la realidad en pro de la celebración de la lucha idealista a favor de la justicia. Vocación y pasión son elementos que simbolizan al espíritu épico, pues sensibiliza el ascenso de lo mejor de los seres humanos: la emoción por vivir.

Entonces, la vocación, la pasión y la emoción se conducen en la conciencia y cimientan un proyecto de vida. Proyecto de raíces profundas que empieza a manifestarse desde la adolescencia y que se refleja por ser dual. El yo y la otredad.

La otredad es el despliegue de descubrirse ante la pluralidad y, a la vez, escisión de la unidad del ser humano. Léase, su separación de los demás que ni es total ni es capital, pero que se requiere a fin de afirmarse socialmente como una forma de ser y deber ser y la actitud y la aptitud de saber, saber hacer y hacer con decoro.

Consecuentemente la vocación, la emoción y la pasión por el poder es saber por qué y para qué se desea mandar y ser obedecido. El poder es hacer que los otros obedezcan y hagan o no hagan lo solicitado. Para los fines de este ensayo, el poder que nos interesa es el que se ejerce sobre los seres humanos desde el Estado.

Por lo tanto, la política es el ejercicio del poder en apoyo del interés público o si se prefiere, el poder político de la sociedad organizada en el marco de un orden jurídico, económico, administrativo y social.

Ahora bien, ¿Por qué existe la política? Porque poco hay y muchos quieren. Luego entonces, la política es búsqueda de la racionalidad mediante el diálogo y la concertación de acuerdos a fin de que a la sociedad la ampare el manto del Estado. La política procura que la distribución de los bienes y servicios sea pacífica y no violenta.

La política en el Estado permite la organización, sobrevivencia y reproducción de la sociedad. Es, por decirlo de otra manera, la procuración de la justicia y el entendimiento con mi hermano el ser humano. Léase: la procuración de la justicia social.

La mujer y el varón participan en la política por múltiples razones, pero a mí me interesa aquella en la cual se busca y procura el mando cuando es por un ideal de lo justo. A la justicia, por cierto, la representaban los griegos como una mujer con los ojos vendados, bajo el brazo un libro intitulado "Ley", en una mano la balanza en la otra la espada y mostrando los senos. Pues —en efecto— con la espada se mata, pero con los senos se amamanta, se da amor, se da vida... se hace justicia. Por eso ante todo, la justicia es vida y no un llamado a Tánatos o a la venganza.



Dicha representación, a mi parecer, tiene muchas cualidades, una de ellas es que estamos hablando de que son precisamente las mujeres las que mejor procuran que la sociedad se ampare en el anhelo de vivir y defina su futuro en la política y en la paz.

## 2. El significado de la lucha por el poder en el Estado

La justicia social es producto del pensamiento político, y a la justicia la representamos como a una mujer que evoca la asociación de los seres humanos como sistema regido por una cohesión repleta de propiedades vinculadas con el bienestar. Podemos afirmar que la participación de la mujer en los hechos de gobierno y de Estado ha sido y es una realidad, aunque con diferencias cuantitativas y cualitativas según las épocas y las relaciones sociales de producción.

Es oportuno, por lo tanto, esbozar que dicha participación ha tenido —a manera de clasificación convencional— tres etapas observables.

### 2.1 Formas de participación de la mujer en la política

La primera, la denominaría *encubierta*, a la segunda *semiabierta* y a la tercera *abierta*. La *encubierta* se puede hallar en los anales de la presencia pública de las mujeres en el escenario de la política de manera discreta, pero no dejó de ser efectiva e, inclusive, contundente. Dicho fenómeno es el que más tiempo en la historia de la humanidad ha ocupado y del que menos registros se tienen de sus actividades.

Lo anterior se debe a que, como mencioné, los varones pensaron en la mujer como procuradora de hijos, preservación de la sangre y con un claro egoísmo de pertenencia y exclusividad en el ámbito familiar. Le negaron toda posibilidad de trasladar las capacidades de las mujeres a los beneficios del ámbito político.

Pero ellas, lejos de resignarse a participar en la vida política, buscaron, con cuidado y pulcritud, la forma de influir en la política a través de los hombres, fueran estos esposos, padres, hermanos o amantes, pues las mujeres, sabiendo de la vanidad masculina, sabían influir en ellos, haciéndoles creer las ideas escuchadas eran propias.

Aunque es interesante hacer notar que también encontraremos en tiempos de las sociedades esclavistas (como la egipcia) presencia de las mujeres de manera abierta, tal es el caso de Hatchepsut (1479 a.C.-1457 a.C.) Nefertiti (1370 a.C.-1330 a.C.) y Cleopatra (69 a.C.-30 a.C.). Recordemos que ésta última tuvo sobre sus hombros la importante responsabilidad de sacar adelante al Estado egipcio. Casada primero con su hermano Ptolomeo, asumió el poder junto con la antipatía de la clase gobernante por seducir a Julio César para deshacerse de su esposo. Tiempo después,

valiéndose de su inteligencia y utilizando argumentos políticos sedujo a otro oficial romano, Marco Antonio, con quien se casaría en el año 37 a.C.; con su apoyo alimentó la idea de integrar una monarquía aliada al imperio romano.

No obstante la falta de registros, podemos citar otro ejemplo como el de Livia Drusila (58 a.C - 29 d.C), consorte, en primeras nupcias, con Tiberio Claudio Nerón y posteriormente con Augusto. Históricamente vista como mujer fría y calculadora, lo cierto es que fue la mejor consejera del César; discreta y de personalidad fuerte de acuerdo con algunos estudiosos del tema, fue capaz de imponer su voluntad de manera que su esposo no viera amenazada su autoridad, no sólo como administradora de su casa o de las finanzas, sino como brazo ejecutor de la política cuando éste realizaba viajes a través del Imperio. Al contar con la confianza de su esposo, logró también colocar a sus protegidos en cargos oficiales.

En síntesis, podemos identificar como aspectos característicos de participación *encubierta*: a) Nula participación en foros públicos; b) La política era monopolio de los hombres aunque el destino lo prefiguraban diosas y dioses. Por lo tanto, la política entre mujeres tenía cierta permisibilidad; c) El patrimonio y la sangre eran una cuestión de honor. Consecuentemente, la mujer era parte del honor o del deshonor; d) El lenguaje subliminal político, corporal y verbal de las mujeres lograba que los varones adoptaran las ideas políticas sugeridas por ellas aunque, en muchos casos, ellos nunca lo supieron.

La participación de la mujer de manera **semiabierta** puede encontrarse con más frecuencia. Se trata de una participación más activa que rebasa los convencionalismos sociales pues se da en contextos y situaciones que inclinan a la mujer a tomar medidas para cubrir necesidades económicas o educativas, no sólo de su círculo social inmediato, sino de extender su naturaleza a fin de procurarse y proveer a los demás un mejor entorno sociopolítico, sin dejar de ser un apoyo significativo que complementara a los actores en el escenario de la política.

Encontramos un ejemplo en la figura de Leonor de Aquitania (1122-1174), madre de Ricardo Corazón de León y de Juan sin Tierra, quien supo heredar y educar a sus hijos con el sentido de la ambición.

Su modelo de educación fue un puente entre el grito y el silencio de su condición de mujer y, a la vez, de las cualidades discretas e indiscretas de la familia y sus símbolos respecto al poder y la política de Estado.

Otro ejemplo lo podemos encontrar, ya en el renacimiento, en 1541, año en que Miguel Ángel Buonaroti terminó la Capilla Sixtina. En el frontón podemos observar el juicio final en el cual Jehová juzga a vivos y muertos;

el ceño fruncido, la mirada fija, el brazo derecho levantado como símbolo de poder y distancia entre él y los hombres. Empero, con su brazo izquierdo y la mano francamente abierta, frente a su pecho, quiere o intenta detener algo a alguien... a su madre.

Dicha representación es, a mi parecer, un acto de mediación política; la mujer que intercede discreta y suavemente por el alma de los hombres. La madre, que con cierto temor pero con firmeza, es la única capaz de convenir ante la ira de su hijo e influir en sus decisiones.

El fresco es una obra del Renacimiento y, a la vez, síntesis y despliegue de la presencia de la mujer en la política de la era cristiana en el mundo occidental. A partir de ahí serán múltiples las ocasiones que la imagen de la mujer piadosas será bandera política.

Por eso, no es de extrañarse que en el México del siglo XIX encontremos la presencia de la mujer en la política de manera semiabierta. Los casos son, si se quiere, citas y lugares comunes, pero no por eso deben dejarse de mencionar: Leona Vicario (1789-1842), María Ignacia Rodríguez de Velasco y Osorio Barba “la Güera Rodríguez” (1778-1851), Margarita Maza de Juárez (1826-1871) y Carmen Romero Rubio (1864-1944).

En suma, hablamos de mujeres abiertamente más osadas y políticamente más activas en la construcción de los Estados Nacionales. Podemos distinguir como características de la forma *semiabierta*: a) Participación matizada de las mujeres en los corrillos palaciegos y en las habitaciones denominadas *gabinete*; b) Las reinas, princesas e infantas recibían educación, incluyendo la Política, pues los lazos matrimoniales entre familias reales obedecían a intereses de Estado; c) Los varones que escuchaban a las mujeres lo hacían al amparo de la religión o la ascendencia materna (María Virgen).

La tercera forma de participación política de la mujer es la **abierta** y se caracteriza, entre otros aspectos, por darle fin a las castas y a los mitos hechos tótems. Es la lógica coherente, extensa e ilimitada de la integración de la especie humana. Es por lo mismo un proceso de relación entre pares que abarca todos los campos de la creación humana.

Son aspectos distintivos de la forma *abierta*: a) Participación legal y legítima en foros públicos y privados; b) Reconocimiento a su inteligencia y raciocinio; c) Son hábiles e industrias operadoras políticas; d) Responsables administradoras, y e) Son escuchadas con seriedad por la sociedad en su conjunto

Todas ellas entendieron las condiciones políticas, los tabúes sociales y la visión de justicia de ser mujer en las labores de reinar y lograron atender –con éxito– los intereses del Estado. Para todas el significado del

poder: sus signos, ritos, formas, lenguaje y los significados –incluido el erotismo– de la política fueron manipulables. Es decir, el poder fue objeto de la posesión, razón de ser y trascendencia para la vida de sus Estados.

El encanto de operar de manera encubierta, semiabierta o abiertamente en asuntos de Estado para las mujeres fue pensando en ambiciones, en la trascendencia del Estado y la procuración de justicia.

La existencia de la Esfinge egipcia, de Gea y Atenea en Grecia y de María en Europa y América refleja, además, lo mítico y lo místico de lo femenino. También la solución dialéctica de las oposiciones y confrontaciones respecto a la concepción del mundo. De ahí que la participación política de la mujer desembocara en historia y civilización.

### **3. La vinculación de las decisiones políticas de Estado a favor del desarrollo**

He dicho que la vocación con pasión y emoción por el poder promueve el deseo de ofrecer, de otorgar, de dar y procurar justicia. También he sostenido de manera convencional (tal vez por pereza clasificatoria) que la participación política de la mujer puede observarse de tres maneras: encubierta, semiabierta y abierta. Entonces, de manera breve, he respondido al por qué y al para qué existe la participación de la mujer en la política; también de forma rápida he tratado de explicar cómo las mujeres han ejercido y ejercen el poder en el Estado: un anhelo de justicia y buen gobierno.

Así pues, sin ánimos jactanciosos, los historiadores amateurs tenemos el hábito de buscar dos momentos en la historia: ruptura y continuidad. Y confieso que eso es lo que he hecho, citar momentos de ruptura y ahí señalar la participación de la mujer en la política. Pero, es cierto, existen muchos ejemplos con un común denominador: la proclividad de los varones por tenerlas cerca en la intimidad y evitar ante los ojos de los demás que se note la presencia de ellas, lo cual desembocó en la tríada *civismo, civilización y cultura*. Civismo que es sutil convivencia pacífica del espíritu colectivo, civilización que es construcción de la conciencia colectiva de valores y comportamiento ético y cultura que es creación e ilustración de las ideas sustentadas en lo estético. En lo personal no puedo imaginar el poema de los Cantos de Huejotzingo sin la inspiración de la mujer:

*¿Solo así he de irme?  
¿Cómo las flores que perecieron?  
¿Nada quedará de mi nombre?  
¿Nada de mi fama aquí en la tierra?  
¡Al menos flores, al menos cantos!*

Pues la necesidad, ambición y deseo inconmensurable de trascendencia de un hombre es en esencia imposible sin la mujer. En otras palabras, no es el varón el creador de tal triada, sino el grito de mujeres y hombres por descifrar colectivamente el enigma y sentido de la vida.

Lo dicho tiene sentido e intención: explicar que la búsqueda de la trascendencia de la sociedad tiene una base en la cual la política desempeña un papel fundamental y vital en las sociedades. Ahora más con la participación abierta de la mujer en la búsqueda del poder.

El desarrollo de las sociedades me parece un tema supremo, magnífico y fantástico. Pues el desarrollo es la transmutación de carencias en bienestar colectivo. De alguna manera el desarrollo permite disminuir extremos de miseria y opulencia. Por tal razón es un término positivo y posee significado propio cuando se le concibe como algo posible, realizable, políticamente deseable y socialmente justo.

El desarrollo requiere ser precisamente planeado, integral, sustentable y crece como una espiral. Podría agregar que es la ejecución de una sinfonía en la que sólo es posible interpretarla cuando participan activa y comprometidamente mujeres y hombres.

## **Conclusiones**

El tránsito de lo simple a lo complejo en las ciencias sociales no es lineal y más bien esta desparramado en un sinnúmero de momentos y circunstancias, que en muchas ocasiones es prácticamente imposible hablar, en lo específico, de un hecho relevante o de algún indicio específico. Es más, me atrevo a pensar que para el caso que nos ocupa, la presencia de la mujer en la política y la Administración Pública se debe a hechos heroicos, conscientes y con claras vocaciones y, a la vez, se debe a momentos fortuitos, ideas abstractas, respuestas inteligentes e intuitivas y de convergencias y diferencias con resultados que, desafortunadamente, en algunos casos llegaron a la sangre.

La mujer siempre ha participado en política y asuntos de Estado, pues supo encontrar las formas, las texturas y los contextos para hacerlo; no obstante, históricamente los varones intentaron marginarla y relegar su presencia.

Para las mujeres ha sido más arduo y más difícil participar en la política, pero su anhelo a favor de la familia, el Estado, la paz y la justicia ha sido superior a los obstáculos creados por los varones. Las tendencias actuales de participación de ambos sexos, de manera abierta, facilita la articulación a favor del desarrollo de los pueblos.

Los significados de participación de la mujer estuvieron siempre en sus contextos, por más adversos que fueran, pues la relación ser humano-poder es genéticamente adaptativa independientemente del sexo. En otras palabras, los modelos diseñados por los varones nunca pudieron eliminar la contradicción. Consecuentemente el despliegue de participación femenina, además de profundo, es coherente con el pensamiento crítico y creativo de la condición humana.

La igualdad de oportunidades se está conquistando y la equidad de género crece cada día, por lo que aludimos afirmativamente a tejer nuevas formas de servir en el espacio público y a diseñar las metamorfosis de variaciones acerca de lograr resultados de los servicios socialmente necesarios en favor de la sociedad, debido a la participación responsable y abierta de la mujer.



# Revista de Administración Pública

## Las mujeres en los espacios de toma de decisiones en México

Adriana Margarita Favela Herrera\*

### Introducción

En la actualidad, las mujeres participamos en forma más activa en los espacios de toma de decisiones en México, ello gracias al impulso generado por múltiples reformas constitucionales y legales, así como la aplicación de tratados internacionales, pero sobre todo a una exigencia de la sociedad que busca erradicar la cultura patriarcal que, desafortunadamente, todavía persiste.

Antes, solamente los hombres se involucraban, formalmente, en la vida pública y política de nuestro país, mientras que las mujeres se encontraban en una situación de dependencia respecto de los varones, al considerar que no tenían capacidad de uso de la razón y, en consecuencia, no tenían voluntad propia. Así, los intereses de las mujeres y los menores de edad estaban representados por los hombres de sus casas, mediante una conexión no electoral o política, sino tutelar.<sup>1</sup>

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango, Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México, Diplomada en Políticas Públicas Sustentables en la Universidad Anáhuac del Norte, Diplomada en Derecho e Instituciones Electorales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Maestra en Administración Pública por la Universidad Anáhuac del Norte, Candidata a Doctora en Derecho por la Universidad Anáhuac del Sur. En el ámbito docente se desempeñó como Profesora-Investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del entonces Tribunal Federal Electoral. Además, ha impartido diversos temas electorales en maestrías, diplomados, seminarios y cursos, en distintas universidades e instituciones del país. Actualmente, desarrolla líneas de investigación en derecho electoral en dos vertientes: igualdad entre los géneros y judicialización de los procesos electorales. Fue Magistrada de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Obra reciente: "La paridad de género en los procesos electorales 2015", Monitor democrático: "Democracia electoral rjosa y litigiosa en México: Un caso, la paridad de género", México, UNAM, Copuex, 2016, páginas 545- 579. A partir del 4 de abril de 2014 es Consejera en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

<sup>1</sup> Przeworski, Adam, *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010, p. 135.



Sin embargo, aun cuando a las mujeres no se les reconocían derechos ni la calidad de ciudadanas, lo cierto es que esa circunstancia no impidió que participaran en forma activa en los movimientos de Independencia y de la Revolución Mexicana, ya fuera luchando, apoyando a las tropas con comida, el cuidado de los heridos y enfermos, o bien, divulgando las ideas revolucionarias. Por tanto, es evidente el compromiso que las mujeres siempre han tenido por defender las causas democráticas y buscar mejores condiciones de vida para la sociedad en su conjunto.

Así, a través de un proceso gradual, las mujeres fueron conquistando espacios en la vida pública. Primero, empezaron a participar en las elecciones municipales y para diputaciones locales a través del voto y la posibilidad de ser postuladas como candidatas; posteriormente, en 1953 se concedió a las mujeres la calidad de ciudadanas de la República Mexicana con todos los derechos inherentes, entre otros, votar y ser registradas como candidatas en todas las elecciones tanto federales, como locales y municipales, y a partir de este reconocimiento las mujeres comenzaron a incursionar en otros ámbitos públicos.

Es decir, el reconocimiento y ejercicio paulatino de los derechos político-electorales de las mujeres a votar y ser votadas fue el camino para que, después, se abriera la posibilidad de participar en otras áreas de la vida pública de México, desde el Poder Judicial hasta la administración pública en general.

Esta evolución no ha sido fácil y todavía falta mucho por hacer, ya que si bien ahora contamos con un mayor número de mujeres en la esfera pública, lo cierto es que ocupan los puestos de menor nivel y son muy pocas las que desempeñan cargos de decisión o de alta dirección.

En efecto, ahora las mujeres tienen mayores posibilidades de acceder a los cargos de elección popular gracias a la exigencia de la paridad de género en el registro de las candidaturas, pero todavía se complica su acceso a los puestos más importantes que se definen por el voto popular, como son las Gubernaturas y la Presidencia de la República. Lo mismo sucede en otras áreas como son el Poder Judicial de la Federación y la Administración Pública Federal, donde se accede a los cargos por designación o concurso, en tanto que aun cuando ha aumentado la presencia de mujeres, la mayoría sigue desempeñando funciones operativas.

Por tanto, debe reflexionarse respecto de los avances logrados y los retos que todavía tenemos que afrontar para garantizar la real participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres, entre otros, la violencia contra las mujeres que se ha incrementado en los últimos años y urge erradicar.

### Participación de las mujeres en los cargos de elección popular.

En México, se negaba el reconocimiento de los derechos político-electorales a las mujeres por las condiciones en las que éstas se encontraban, ya que actuaban a voluntad de los varones cercanos (padre, hermanos o esposo) y eran pocas las mujeres que accedían a la educación. Los argumentos para negar dicho reconocimiento consistían en que si se les permitía votar, realmente se estaría otorgando un doble voto a los varones, porque las mujeres sufragarían por la opción política que prefirieran los hombres de su familia, o bien, que el clero participaría en forma indirecta en las cuestiones políticas a través del voto de las mujeres, porque éstas apoyarían las candidaturas que tuvieran el visto bueno de los sacerdotes.

Así las cosas, la Constitución Política de 1917 no otorgó expresamente a las mujeres la calidad de ciudadanas, por tanto, no se les reconocían derechos político-electorales. Ello, a pesar de que Hermila Galindo Acosta presentó una solicitud para que se incluyera el sufragio femenino, la cual fue rechazada por el Constituyente de Querétaro, argumentando que el hecho de que algunas mujeres excepcionales estuvieran en condiciones para ejercer los derechos políticos, no podía ser tomado como base para que tales derechos se concedieran a la mujer como clase.<sup>2</sup>

Después de promulgada la Constitución, las feministas de México prosiguieron la lucha por su derecho al sufragio. La propia Hermila Galindo, aprovechando la ambigüedad en la redacción del artículo 34 constitucional, lanzó su candidatura a una diputación en la Ciudad de México, misma que fue rechazada, pero constituyó un acto simbólico cuyo fin era hacer patente la ambición y capacidad política de las mujeres.<sup>3</sup>

La participación de las mujeres en la política, primero se logró en las elecciones municipales y locales, antes de poder votar y ser votadas en las elecciones federales.

En efecto, en 1922 el estado de Yucatán concedió a las mujeres el derecho a sufragar y ser postuladas como candidatas en las elecciones municipales y para las diputaciones locales. Tendencia a la que se sumaron los estados de San Luis Potosí en 1923 y Chiapas en 1925.

Posteriormente, en 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río impulsó una reforma al artículo 34 constitucional, para conceder el voto a las mujeres en todas las elecciones, lo cual generó intensos debates porque la mayoría de los legisladores se oponían a la participación política de las

<sup>2</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916*, p. 602, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)>

<sup>3</sup> Cfr. Cano, Gabriela, *Amalia de Castillo Ledón. Mujer de letras, mujer de poder. Antología*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011, p. 10.

mujeres; tan fue así, que aun cuando dicha reforma se aprobó en 1938 por el Congreso de la Unión, ésta no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por lo que nunca entró en vigor.

Este rechazo a que las mujeres intervinieran en las elecciones federales, no obstaculizó su participación relevante en las elecciones municipales. Por ello, el 12 de febrero de 1947, entró en vigor la adición a la fracción I del artículo 115 constitucional para reconocer a las mujeres el derecho a votar y ser elegidas en todas las elecciones municipales en condiciones de igualdad con los varones.<sup>4</sup>

Nuevamente, en 1952 se generaron intensos debates entre los legisladores, respecto a si la Constitución Federal reconocía o no a las mujeres la calidad de ciudadanas mexicanas, ya que por la redacción del artículo 34 constitucional que utilizaba los términos “ciudadano” y “mexicanos”, así como por la prevalencia de la cultura patriarcal, se entendía que sólo los hombres tenían la calidad de ciudadanos mexicanos, excluyendo a las mujeres. Se impuso la postura que sostenía la necesidad de reformar dicho artículo para reconocer expresamente el carácter de ciudadanas a las mujeres y, en consecuencia, garantizar sus derechos político-electorales, porque si se partía de la base de que nunca habían sido excluidas, entonces ello implicaría que todas las elecciones que se habían celebrado sin la participación de las mujeres eran contrarias a la propia Constitución Federal y carecían de validez.

Así, el 17 de octubre de 1953 entró en vigor la reforma al artículo 34 constitucional, que otorgó la ciudadanía a las mujeres, lo que trajo como consecuencia el reconocimiento de los derechos político-electorales, entre ellos, votar y ser postuladas como candidatas en todas las elecciones, federales, locales y municipales.<sup>5</sup>

De esta manera, a partir de las elecciones celebradas en 1954 y las subsecuentes, las mujeres comenzaron a ser electas como diputadas federales, senadoras y gobernadoras.

A continuación, se inserta un cuadro con el nombre de las primeras mujeres que accedieron a cargos de elección popular.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo V, México, 2012. p. 938.

<sup>5</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del Pueblo Mexicano...* op. cit., Tomo II, p. 939.

<sup>6</sup> Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de diversos documentos: Catalina Pérez Osorio, *Cronología integrada del movimiento de mujeres en México (1910-2010)*, [Sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en <[http://portales.te.gob.mx/egenero/files/cronologia\\_mujer.pdf](http://portales.te.gob.mx/egenero/files/cronologia_mujer.pdf)>; “Legislaturas XXVII-LX” <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm>> y en <<http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2003/10/17/puebla/perfil.html>> y Patricia Galeana, Et. Al., *La revolución de las Mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014. pp. 21 y 28 *passim*.

**Cuadro 1**

PRIMERAS MUJERES EN DESEMPEÑAR CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR		
CARGO	NOMBRE	AÑO DEL NOMBRAMIENTO
1ª Regidora	Rosa Torres G. (Regidora del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán)	Electa en 1922 en Yucatán
1as. Diputadas Locales	Elvia Carrillo Puerto (distrito 5, Izamal) Raquel Dzib Cícero (distrito 3, Mérida) Beatriz Peniche de Ponce (distrito 2, Mérida)	Electas en 1923 en Yucatán
1as. Diputadas Federales	Aurora Jiménez de Palacios (Baja California)  Marcelina Galindo Arce (Chiapas) Guadalupe Urzúa Flores (Jalisco) Remedios Albertina Ezeta (Estado de México) Margarita García Flores (Nuevo León)	Electa en 1954 (elección extraordinaria)  Electas en 1955 (elección ordinaria)
1as. Senadoras	María Lavalle Urbina (Campeche) Alicia Arellano Tapia (Sonora)	Electas en 1964
1ª. Gobernadora	Griselda Álvarez Ponce de León (Colima)	Electa en 1979

Fuentes: Elaboración propia.

Se resalta que el porcentaje de mujeres electas para ocupar cargos de elección popular, históricamente, siempre ha sido menor al porcentaje de hombres que acceden a tales puestos, a pesar de que desde 1950 las mujeres constituimos más de la mitad de la población mexicana; que somos más del 50% de la Lista Nominal de Electores y las que más votamos en las elecciones.

Para incrementar la participación política de las mujeres en un plano de igualdad con los varones, a partir de 2002 se han adoptado diversas medidas conocidas como acciones afirmativas. Así, a nivel federal se establecieron las cuotas de género para obligar a los partidos políticos a postular un mínimo de mujeres como candidatas a legisladoras, porcentaje que primero fue del 30% y luego se elevó al 40%.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, contenía una recomendación de postular mujeres, al establecer en el artículo Vigésimo Segundo Transitorio lo siguiente: "Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de la mujer." Posteriormente, se estableció la cuota de género del 70/30 como acción afirmativa obligatoria, con la reforma al COFIPE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de junio de 2002. Luego con la reforma al COFIPE publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, la cuota de género se incrementó al 60/40.

Sin embargo, quedaron exceptuadas del cumplimiento de la cuota de género, aquellas candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo. Lo que fue utilizado por los partidos políticos para registrar sólo a hombres en dichas candidaturas, alegando que la elección interna no había favorecido a las mujeres.

Aunado a que no existía la obligación de integrar las fórmulas de candidaturas con personas del mismo género, lo que propició que se postulara mujeres como candidatas propietarias y una vez que asumían el cargo se les obligaba a renunciar para que fueran sustituidas por sus suplentes varones. Lamentable práctica que en 2009 quedó evidenciada cuando 8 diputadas federales de diversos institutos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT), solicitaron licencia para separarse del cargo por tiempo indefinido, con la finalidad de que sus suplentes hombres ocuparan las diputaciones; a estas diputadas se les conoce como "Juanitas".

Así las cosas, fue necesaria la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) para obligar a los partidos políticos a que realmente cumplieran con la cuota de género 60/40 en las elecciones federales de 2012, al exigirse que la fórmula completa de cada candidatura (propietario y suplente) se integrara con personas del mismo género y que de la totalidad de solicitudes de registro al menos 40% de las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional fueran de género distinto, con independencia del método de selección empleado por los partidos políticos (incluyendo los procedimientos democráticos para selección de candidaturas).<sup>8</sup>

Con ello, en las elecciones federales de 2012 se logró que las mujeres alcanzaran una representación del 37.8% en la Cámara de Diputados (10.2% más que en 2009 cuando se logró el 27.6%) y el 32.81% en la Cámara de Senadores (14.85% más que en 2006 cuando se contaba con el 17.96%).

<sup>8</sup> Véase la sentencia de fecha 30 de noviembre de 2011 emitida por la Sala Superior del TEPJF, recaída al expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, promovido por María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara (algunas de ellas pertenecientes a distintos partidos políticos), en contra del acuerdo CG327/2011 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), que establecía los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentaran los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del IFE, para el proceso electoral federal 2011-2012.

En consecuencia, el debido cumplimiento de las cuotas de género propició una mayor presencia de mujeres como legisladoras en las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, como se muestra en los siguientes cuadros, que refieren la integración de dichos órganos legislativos desde 1991 hasta 2012:<sup>9</sup>

**Cuadro 2**

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN POR GÉNERO								
Año	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012
Mujeres	7.8%	14.2%	17.2%	16.8%	22.8%	21.6%	27.6%	37.8%
Hombres	92.2%	85.8%	82.8%	83.2%	77.2%	78.4%	72.4%	62.2%

Fuentes: Elaboración propia.

**Cuadro 3**

INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN POR GÉNERO						
Año	1991	1994	1997	2000	2006	2012
Mujeres	6.6%	12.5%	28%	17.18%	17.96%	32.81%
Hombres	93.4%	87.5%	72%	82.82%	82.04%	67.19%

Fuentes: Elaboración propia.

Posteriormente, con la reforma electoral de 2014 se incluyó en el artículo 41 constitucional el “Principio de Paridad entre los Géneros en el Registro de Candidaturas”, logrando un avance *cuantitativo* para la participación de las mujeres como candidatas a cargos de elección popular, en tanto que se pasó de las cuotas de género a la paridad entre los géneros, exigiendo a los partidos políticos y coaliciones que postulen mujeres en el 50% de las candidaturas para integrar las legislaturas federal y locales.<sup>10</sup>

La paridad entre los géneros también aplica a las candidaturas para integrar los ayuntamientos. Sin embargo, no resulta exigible en las candidaturas a cargos de carácter unipersonal (Presidencia de la República, Gubernaturas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México), según lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral.

<sup>10</sup> Adición al artículo 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que señala: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales...”.

<sup>11</sup> Criterio contenido en la sentencia emitida por la SCJN al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, de 2 de octubre de 2014.

El principio de paridad de género en las candidaturas tiene como finalidad incrementar la participación de las mujeres para contender por cargos de elección popular para integrar los órganos de representación popular y, con ello, propiciar su acceso a ellos mediante la postulación de igual número de mujeres y de hombres en las candidaturas.

Además, se impuso la obligación de que las fórmulas de las candidaturas (conformadas por un propietario y un suplente) se integren con personas del mismo género (propietario y suplente); que se alternen los géneros en las listas de representación proporcional y planillas de los ayuntamientos, lo que se conoce como paridad vertical; que las mujeres no sean registradas como candidatas exclusivamente en aquellas zonas electorales en las que el partido político que las postula hubiere obtenido el menor número de votos en la elección anterior.

Asimismo, se exige que se registren mujeres como candidatas a Presidentas Municipales en el 50% de los municipios de una entidad federativa, para propiciar que éstas sean electas para ocupar ese cargo de elección popular, lo que se conoce como paridad horizontal. Criterio contenido en la jurisprudencia 7/2015 emitida por la Sala Superior del TEPJF, identificada con el rubro "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL", criterio que no comparte la SCJN, como se desprende de diversas acciones de inconstitucionalidad.<sup>12</sup>

La paridad de género en la postulación de candidaturas para integrar órganos de representación popular se aplicó por primera vez en las elecciones de 2015 para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y para elegir diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos en 17 entidades federativas. Los resultados obtenidos en dichas elecciones, evidencian que la paridad sí propicia que un mayor número de mujeres accedan a tales cargos.

### **Diputaciones federales**

En las elecciones de 2015, se registraron 4,496 candidaturas por ambos principios a diputaciones federales, 2,248 (50%) correspondieron a mujeres y 2,248 (50%) para hombres. Con base en los resultados, las mujeres obtuvieron 212 curules del total de 500 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que implica el 42.4%, lo que representa 4.6% más que en 2012 cuando solamente se logró el 37.8%.

<sup>12</sup> Véanse las sentencias emitidas el 31 de agosto, 10 de septiembre de 2015 y 12 de febrero de 2016, respectivamente; al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015 (relacionada con la legislación electoral de Zacatecas); 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015 (relacionada con la legislación electoral de Tamaulipas); y 126/2015 y su acumulada 127/2015, así como 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015 y 133/2015 (relacionadas con la legislación electoral de Quintana Roo).

## **Elecciones locales**

En 2015, se efectuaron elecciones en 17 entidades federativas para la renovación de 641 diputaciones locales, 993 ayuntamientos, 16 Delegaciones del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y 9 gubernaturas, lo que implicó la contienda por 1,659 cargos de elección popular.<sup>13</sup>

En 2016, se realizaron elecciones en 13 estados, de los cuales en 12 se renovaron gubernaturas y 388 diputaciones locales, y en 11 entidades se eligieron 549 ayuntamientos, dando como resultado 949 cargos de elección popular.<sup>14</sup>

## **Legislaturas locales**

En las 17 Legislaturas Locales que se eligieron en 2015 que se conforman con 641 diputaciones, se logró incrementar la representación de mujeres al 42.9%, en promedio. Inclusive, en los estados de Campeche (54.3%), Chiapas (58.54%) y Querétaro (52%), las mujeres accedieron a las diputaciones en mayor porcentaje que los hombres.

En 2016, se eligieron un total de 388 diputaciones para integrar 12 Legislaturas Locales. Hasta el momento, solamente se cuenta con los datos de 9 Congresos Estatales, a saber: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, advirtiéndose que de las 277 diputaciones que corresponden a estas entidades federativas, las mujeres lograron 124 curules que implica el 44.77%.<sup>15</sup> Resaltando que las Legislaturas de Chihuahua (51.52%) y Zacatecas (53.53%) se conforman en su mayoría por mujeres.

En suma, las mujeres lograron 399 curules de las 918 diputaciones locales que se eligieron en 2015 y 2016 en 26 entidades federativas, lo que representa el 43.46% y significa un importante avance, ya que en 2014 esa representación a nivel nacional se ubicaba en el 25.76%; y únicamente el

<sup>13</sup> En 2015 se celebraron elecciones locales en 17 entidades federativas: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Estado de México, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán, para elegir diputaciones locales, ayuntamientos y Titulares de las Delegaciones del Distrito Federal. También se efectuaron elecciones para elegir a los Titulares del Poder Ejecutivo en 9 entidades: Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.

<sup>14</sup> En 2016 se celebraron elecciones en 13 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, para elegir Titulares del Poder Ejecutivo (salvo en Baja California), diputaciones locales (a excepción de Puebla) y ayuntamientos (sin incluir a Puebla y Veracruz).

<sup>15</sup> Este documento se concluyó el 9 de septiembre de 2016, a esa fecha estaba pendiente de realizarse la asignación de diputaciones de representación proporcional en los Estados de Baja California, Tamaulipas y Veracruz.



Congreso de Morelos se integra con el 20% de mujeres porque fueron mínimos los triunfos de las mujeres por el principio de mayoría relativa, sin que sea viable compensar esa situación con las asignaciones de representación proporcional.

La buena noticia es que 5 Legislaturas Locales se integran en su mayoría por mujeres, mismas que corresponden a los Estados de Chihuahua, Querétaro, Zacatecas, Campeche y Chiapas, lo que demuestra que la paridad de género es la vía para incrementar el porcentaje de mujeres en los órganos de representación popular.

### **Ayuntamientos**

En el ámbito municipal se sigue registrando una baja participación de las mujeres, sobre todo en el cargo de Presidentas Municipales.

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía a finales de 2014 cuando se censaron 22,796 miembros de los ayuntamientos de todo el país (presidentes municipales, síndicos y regidores), se advirtió que las mujeres ocupaban tan solo el 7% de las Presidencias Municipales, el 26% de las Sindicaturas y el 35% de las Regidurías. De mantenerse esta tendencia se requerirían casi 50 años para lograr la paridad en las presidencias municipales.<sup>16</sup>

Lo anterior, debido al rezago de la participación política de las mujeres en los municipios fungiendo como Presidentas Municipales: en el año 1995 se ubicó en 3.5%; en 2008 se registró el 4.6%; en 2011 el 5.9% y en 2014 el 7%.<sup>17</sup>

Ahora bien, en las elecciones de ayuntamientos efectuadas en 2015 en 16 estados de la República Mexicana, se logró que 133 mujeres resultaran electas para ocupar el cargo de Presidentas Municipales, lo que representa el 13.39% de un total de 993 municipios que renovaron ayuntamientos; gracias a la exigencia de la paridad de género horizontal que obliga a los partidos políticos y coaliciones a registrar mujeres como candidatas a las Presidencias Municipales en el 50% de los municipios de una entidad federativa, y a pesar de que en el Estado de México, Nuevo León y Sonora no se aplicó dicha regla.

<sup>16</sup> Cámara de Diputados, *La participación política de las mujeres en el ámbito municipal*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), diciembre 2008, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP2/2\\_14.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_14.pdf)>

<sup>17</sup> Cámara de Diputados, *Participación política de las mujeres 2014*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), febrero 2014, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/PPD\_LM14%20(2).pdf>

Resaltando que en Querétaro, las mujeres gobiernan el 50% de los municipios que conforman esa entidad federativa, alcanzando la paridad entre los géneros.

Mientras que en las elecciones de ayuntamientos de 2016 celebradas en 11 estados, se obtuvo la votación suficiente para que 146 mujeres fueran electas como Presidentas Municipales, lo que representa el 26.59% del total de 549 municipios.

En consecuencia, de 1,542 municipios correspondientes a 27 entidades federativas con elecciones de ayuntamientos en 2015 y 2016, se logró que 279 mujeres accedieran al cargo de Presidentas Municipales, lo que implica el 18.09% del total de municipios, incrementándose considerablemente el porcentaje de mujeres en ese cargo, al pasar del 7% registrado en 2014 al 18.09%. De continuar esta tendencia, se vislumbra que no tendremos que esperar 50 años para alcanzar la paridad entre los géneros en las Presidencias Municipales, porque esa meta se podrá cumplir en menos años.

Por su parte, 4 mujeres fueron electas en 2015 como Jefas Delegacionales en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, lo que representa el 25% del total de 16 delegaciones.

### **Mujeres como Titulares del Poder Ejecutivo**

En estos últimos años, se elevó el porcentaje de mujeres electas como senadoras, diputadas federales y locales, así como Presidentas Municipales. Sin embargo, ninguna mujer ha obtenido el triunfo en las elecciones presidenciales y es mínimo el número de mujeres que logran acceder a la titularidad de los Poderes Ejecutivos Locales.

En efecto, a partir de la vigencia de la Constitución Federal de 1917, se han postulado 5 mujeres como candidatas a la Presidencia de la República. La primera de ellas fue Rosario Ibarra de Piedra, quien contendió en 2 ocasiones impulsada por el Partido Revolucionario de los Trabajadores; en 1982 obtuvo el 1.76% de los votos y en la elección de 1988 alcanzó el 0.42% de los sufragios.

En la elección presidencial de 1994 fueron postuladas 2 mujeres: Cecilia Soto González por el PT logrando el 2.75% de los votos y Marcela Lombardo Otero por el Partido Popular Socialista obteniendo el 0.47% de la votación.

En 2006, Dora Patricia Mercado Castro fue postulada por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), alcanzando el 2.70% de los sufragios.

En año 2012, Josefina Vázquez Mota fue postulada por el Partido Acción Nacional (PAN), quien quedó en 3º lugar con el 25.39% de la votación.

Por su parte, hasta el año 2016, solamente 5 mujeres han sido electas como Gobernadoras: en 1979, Griselda Álvarez en Colima, primera mujer que logró resultar electa para ejercer ese cargo; en 1987, Beatriz Paredes en Tlaxcala; en 2004, Amalia García en Zacatecas; en 2007, Ivonne Ortega en Yucatán, y en 2015, Claudia Pavlovich en Sonora.

Mientras que por designación 2 mujeres han ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo Local: en 1991, Dulce María Sauri como Gobernadora Interina en Yucatán y, en 1998, Rosario Robles Berlanga como Jefa de Gobierno del Distrito Federal en forma interina en sustitución de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Destacando que aun cuando en los últimos años se elevó el número de mujeres que se postulan como candidatas para ocupar la Gubernatura de una determinada entidad federativa, ello por sí mismo no garantiza que resulten electas, porque se fragmenta el voto a su favor; además, para ganar las elecciones es importante que las propuestas que formulan las candidatas sean viables y cuenten con los recursos necesarios para realizar sus campañas electorales, aunado a que existen factores que pueden obstaculizar su acceso a esos cargos de elección popular.

En 2015 se llevaron a cabo elecciones para las Gubernaturas en 9 entidades federativas. Resaltando que en los Estados de Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora contaron con la participación de una mujer como candidata a ese cargo; mientras que en Campeche y Michoacán se postularon 2 mujeres como candidatas en cada uno de ellos, y se impulsaron las candidaturas de 3 mujeres en Guerrero. Solamente en Baja California Sur no se registraron mujeres para contender en ese tipo de elección.

Si bien se registraron un total de 12 mujeres como candidatas a Gobernadoras, únicamente Claudia Pavlovich Arellano resultó electa en el Estado de Sonora.

En 2016 se efectuaron elecciones para renovar las Gubernaturas en 12 entidades. En los Estados de Durango, Hidalgo, Sinaloa y Veracruz se registró la candidatura de una mujer a ese cargo; en Aguascalientes y Zacatecas se postularon a 2 mujeres como candidatas, en cada uno de ellos; y se impulsaron las candidaturas de 3 mujeres en Puebla y Tlaxcala, respectivamente. Mientras que en Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas no participaron mujeres.

A pesar de que se registraron 14 mujeres como candidatas, ninguna resultó electa como Gobernadora en 2016.

En conclusión, aun cuando en 21 entidades federativas se celebraron elecciones para renovar gubernaturas en los años 2015 y 2016, y en 16 de ellas contendieron 26 mujeres como candidatas, sólo una mujer fue electa Gobernadora, evidenciando la dificultad que todavía representa que las mujeres accedan a ese cargo de elección popular.

### **Participación de las mujeres en el Poder Judicial de la Federación**

Como ya se dijo, a partir de 1953 cuando se reconoció a las mujeres la calidad de ciudadanas de la República Mexicana, se fueron abriendo los espacios para participar en distintos ámbitos, entre ellos el Poder Judicial de la Federación que se integra por la SCJN, el TEPJF, los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

En 1961 se designó a María Cristina Salmorán de Tamayo como la primera Ministra de la SCJN. Desde ese año y hasta septiembre de 2016, solamente otras 10 mujeres han sido designadas para integrar ese máximo órgano jurisdiccional: Livier Ayala Manzo (1975); Gloria León Orantes (1976); Fausta Moreno Flores (1983); Martha Chávez Padrón (1983); Victoria Adato Green (1986); Irma Cué Sarquís (1986); Clementina Gil de Lester (1986); Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila (1995–Noviembre 2015); Margarita Beatriz Luna Ramos (2004 – a la fecha); Norma Lucía Piña Hernández (10 de diciembre de 2015 – a la fecha).

Debe recordarse que, actualmente, la SCJN se integra con 11 ministros, de los cuales solamente 2 son mujeres, lo que representa el 18.18%. Evidenciando que la presencia de mujeres en ese órgano es mínima, lo que resulta preocupante porque es precisamente en la SCJN en donde se resuelve en definitiva cualquier tipo de controversia jurisdiccional.

El Consejo de la Judicatura Federal se integra con 7 personas: 2 son mujeres (28.57%) y 5 son varones (71.43%).

El TEPJF se conforma por una Sala Superior (7 magistraturas), 5 Salas Regionales (15 magistraturas) y una Sala Regional Especializada (3 magistraturas), por lo que en total se integra con 25 magistrados. Actualmente, una magistratura se encuentra vacante. Por ello, se cuenta sólo con 24 magistraturas, de las cuales 8 son ocupadas por mujeres (33.33%) y 16 son desempeñadas por hombres (66.67%).

Por su parte, si bien existe un número importante de mujeres fungiendo como Magistradas Federales y Jueces de Distrito, lo cierto es que apenas constituyen el 20% de las personas que ocupan esos cargos, porque siguen prevaleciendo los hombres.

Al cierre de 2013, se contaba con un total de 1,150 servidores públicos desempeñando los cargos de Magistrados y Jueces, de los cuales: 659

(57.3%) estaban adscritos a los Tribunales Colegiados de Circuito; 92 (8%) se encontraban adscritos a los Tribunales Unitarios de Circuito y 399 (34.7%) desarrollaban sus funciones en los Juzgados de Distrito.<sup>18</sup>

Ahora bien, el porcentaje de mujeres que fungían como magistradas en los Tribunales Colegiados de Circuito era del 17.8%, bastante menor a la presencia de hombres magistrados que ascendía a 82.2%; mientras que en los Tribunales Unitarios de Circuito el porcentaje de mujeres magistradas era del 18.5% y el de hombres magistrados era del 81.5%; y en los Juzgados de Distrito el porcentaje de mujeres juezas era del 23.8% y el de hombres jueces era del 76.2%. Asimismo, al cierre de 2013 el Poder Judicial de la Federación contaba con 41,327 servidores públicos, y las mujeres representaban el 51% de la plantilla laboral, conservando la proporción registrada en años anteriores.<sup>19</sup>

Advirtiéndose que si bien las mujeres constituyen más de la mitad del personal que labora en el Poder Judicial de la Federación, lo cierto es que la mayoría ocupa cargos de menor nivel (desde funciones operativas, secretarías y administrativas), y aproximadamente el 20% de las mujeres ocupan cargos de decisión, desempeñándose como juzgadoras.

En conclusión, en el Poder Judicial de la Federación se refleja una hegemonía de los varones respecto al género femenino.

### **Participación de las mujeres en la Administración Pública Federal.**

No se ha logrado que alguna mujer acceda al cargo de Presidente de la República Mexicana. Pero, de manera paulatina, las mujeres han incursionado en los cargos de primer nivel en la administración pública federal.

Se destaca que en 1959, Amalia González Caballero de Castillo Ledón fue designada como Subsecretaría de Asuntos Culturales de la Secretaría de Educación Pública, lo que la convierte en la primera mujer que ocupó el cargo de Subsecretaría en la administración pública federal; ello aconteció durante la presidencia de Adolfo López Mateos.<sup>20</sup>

En 1980, Rosa Luz Alegría fue la primera mujer designada como Secretaria de Estado en la administración pública federal, dirigiendo el área de Turismo. Desde entonces hasta la actualidad, un total de 25 mujeres han sido nombradas como Secretarías de Estado a nivel federal, incluyendo las Titulares de la Procuraduría General de la República (PGR) y la

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Segundo Censo de impartición de justicia federal", [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2016]. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_06\\_4.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_06_4.pdf).

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Gabriela Cano, *op. cit.*, p. 11.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, lo que se conoce como Gabinete Legal, mismo que ha variado respecto al número de dependencias que lo conforman de acuerdo a cada periodo presidencial, como se muestra en el cuadro siguiente:<sup>21</sup>

Cuadro 4

MUJERES EN EL GABINETE LEGAL (SECRETARIAS DE ESTADO, PGR Y CJEF)				
PERIODO PRESIDENCIAL	FECHA DE DESIGNACIÓN	TOTAL DE DEPENDENCIAS	MUJERES EN FUNCIONES	PORCENTAJE DE MUJERES EN FUNCIONES
1 diciembre 1976- 30 noviembre 1982 Total 1 mujer	1980 – 1 mujer	19	1	5.26%
1 diciembre 1982- 30 noviembre 1988 Ninguna mujer	---	20	0	0%
1 diciembre 1988 – 30 noviembre 1994 Total 2 mujeres	1988 – 2 mujeres	20	2	10%
1 diciembre 1994 – 30 noviembre 2000 Total 4 mujeres	1994 – 3 mujeres	20	3	15%
	1998 – 1 mujer	20	2	10%
1 diciembre 2000 – 30 noviembre 2006 Total 5 mujeres	2000 – 3 mujeres	20	3	15%
	2003 – 1 mujer	20	3	15%
	6 enero 2006 – 1 mujer	20	1	5%
1 diciembre 2006 – 30 noviembre 2012 Total 7 mujeres	1 diciembre 2006 – 4 mujeres	20	4	20%
	2010 -1 mujer	20	3	15%
	2011 – 2 mujeres	20	4	20%
1 diciembre 2012 – a la fecha Total 6 mujeres	1 diciembre 2012 – 3 mujeres	20	3	15%
	2015- 3 mujeres	20	3	15%
TOTAL	25	139	---	---

Fuentes: Elaboración propia.

Como se puede advertir, no todas las mujeres que han sido designadas como parte del Gabinete Legal durante cada periodo presidencial, desempeñaron sus cargos al mismo tiempo, porque la gran mayoría no

<sup>21</sup> Fuente: Elaboración propia con base en diversa información consultada. El actual Gabinete Presidencial se integra con 20 dependencias, concretamente 18 Secretarías de Estado, a saber: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Cultura, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Turismo (SECTUR) y Secretaría de la Función Pública (SFP). Así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) y la Procuraduría General de la República (PGR).

concluyeron el sexenio, salvo los casos de María Elena Vázquez Nava (Secretaria de la Contraloría General de la Federación durante todo el periodo de Carlos Salinas de Gortari), Julia Carabias Lilo (Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca durante todo el sexenio de Ernesto Zedillo) y Patricia Espinosa Cantellano (Secretaria de Relaciones Exteriores durante todo el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada).

Además, existen algunas Secretarías de Estado encabezadas por distintas mujeres durante el mismo periodo presidencial, como la Secretaría de Desarrollo Social en el sexenio de Vicente Fox.

Asimismo, son varias las mujeres que han ocupado diversos cargos en el Gabinete Legal, entre otras, María Teresa Herrera Tello, Josefina Vázquez Mota, Rosario Robles Berlanga y Claudia Ruiz Massieu.

Al iniciar el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, el 1 de diciembre de 2006, se nombraron a 4 mujeres como Secretarías de Estado, que representaba el 20% de la conformación del Gabinete Legal, integrado por 20 dependencias. Porcentaje máximo que se ha alcanzado en cuanto a mujeres desempeñando sus cargos de primer nivel al mismo tiempo; pero ninguna de ellas concluyó el sexenio.

De todo lo anterior, se puede afirmar que el número de mujeres que se han integrado al Gabinete Legal fue aumentando en forma paulatina en el lapso de estos últimos 36 años, desde 1980 a 2016, pero continúan prevaleciendo los varones.

Al analizar la integración del Gabinete Legal y Ampliado del Gobierno Federal, se advierte que un total de 33 mujeres han integrado al Gabinete Presidencial Legal y Ampliado, como se muestra en el cuadro siguiente:<sup>22</sup>

**Cuadro 5**

<b>MUJERES EN EL GABINETE PRESIDENCIAL LEGAL Y AMPLIADO (1980 hasta agosto de 2016)</b>			
	<b>NOMBRE</b>	<b>DEPENDENCIA</b>	<b>PERÍODO</b>
1.	Rosa Luz Alegría Escamilla	Secretaría de Turismo	13 agosto 1980- 20 noviembre 1982
2.	María de los Ángeles Moreno Uriegas	Secretaría de Pesca	1 diciembre 1988- 22 mayo 1991

<sup>22</sup> Elaboración propia con datos actualizados hasta agosto de 2016 y con base en la fuente: Hevia Rocha, Teresa (coord.), *Mujeres, Participación Política en México 2012*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres. p. 3. Disponible en: <[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/MUJERESPARTICIPACION\\_POLITICA\\_web.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/MUJERESPARTICIPACION_POLITICA_web.pdf)> y Presidencia de la República, "Gabinete legal y ampliado". Disponible en: <<http://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabinete-legal-y-ampliado>>, [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016].

<b>MUJERES EN EL GABINETE PRESIDENCIAL LEGAL Y AMPLIADO (1980 hasta agosto de 2016)</b>			
	<b>NOMBRE</b>	<b>DEPENDENCIA</b>	<b>PERÍODO</b>
3.	María Elena Vázquez Nava	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	1 diciembre 1988- 30 noviembre 1994
4.	Norma Samaniego Breach	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	1 diciembre 1994 – 3 enero 1996
5.	Silvia Hernández Enríquez	Secretaría de Turismo	1 diciembre 1994- 5 diciembre 1997
6.	Julia Carabias Lillo	Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	1 diciembre 1994 – 30 noviembre 2000
7.	Rosario Green Macías	Secretaría de Relaciones Exteriores	5 enero 1998- 30 noviembre 2000
8.	María Teresa Herrera Tello	Secretaría de la Reforma Agraria	1 diciembre 2000 - 21 abril 2003
9.	Leticia Navarro Ochoa	Secretaría de Turismo	1 diciembre 2000 – 29 julio 2003
10.	Josefina Vázquez Mota	Secretaría de Desarrollo Social	1 diciembre 2000 - 6 enero 2006
11.	Ana Teresa Aranda	Secretaría de Desarrollo Social	6 enero - 30 noviembre 2006
12.	Xóchitl Gálvez Ruiz	Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	2000 - 2006
13.	Sari Bermúdez Ochoa	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	2000 - 2006
14.	Laura Valdés de Rojas	Lotería Nacional para la Asistencia Pública	2000 - 2004
15.	Patricia Espinosa Torres	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).	8 marzo 2001 – 30 noviembre 2006
16.	María Teresa Herrera Tello	Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal	mayo 2003 - 11 noviembre 2004
17.	María Beatriz Zavala Peniche	Secretaría de Desarrollo Social	1 diciembre 2006- 14 enero 2008
18.	Josefina Vázquez Mota	Secretaría de Educación Pública	1 diciembre 2006 - 4 abril 2009
19.	Georgina Kessel Martínez	Secretaría de Energía	1 diciembre 2006 - 7 enero 2011
20.	Patricia Espinosa Cantellano	Secretaría de Relaciones Exteriores	1 diciembre 2006 - 30 noviembre 2012
21.	Rocío García Gaytán	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).	1 febrero 2007- 17 enero 2013
22.	Consuelo Sáizar Guerrero	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (En 2015 se transformó en Secretaría de Cultura)	2009 - 2012



<b>MUJERES EN EL GABINETE PRESIDENCIAL LEGAL Y AMPLIADO (1980 hasta agosto de 2016)</b>			
	<b>NOMBRE</b>	<b>DEPENDENCIA</b>	<b>PERÍODO</b>
23.	Gloria Guevara Manzo	Secretaría de Turismo	10 marzo 2010 - 30 noviembre 2012
24.	Marisela Morales Ibáñez	Procuraduría General de la República	7 abril 2011 - 30 noviembre 2012
25.	Rosalinda Vélez Juárez	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	14 diciembre 2011 - 30 noviembre 2012
26.	Rosario Robles Berlanga	Secretaría de Desarrollo Social	1 diciembre 2012 – 27 agosto 2015
27.	Claudia Ruiz Massieu Salinas	Secretaría de Turismo	1 diciembre 2012 - 27 agosto 2015
28.	Mercedes Juan López	Secretaría de Salud	1 diciembre 2012 - 8 febrero 2016
29.	Lorena Cruz Sánchez	Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).	17 enero 2013- a la fecha
30.	Nuvia Mayorga Delgado	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	11 enero 2013- a la fecha
31.	Arely Gómez González	Procuraduría General de la República.	3 marzo 2015- 26 octubre 2016
		Secretaría de la Función Pública	27 octubre 2016-a la fecha*
32.	Rosario Robles Berlanga	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	27 agosto 2015- a la fecha
33.	Claudia Ruiz Massieu Salinas	Secretaría de Relaciones Exteriores	27 agosto 2015- 4 de enero 20-17.
34.	María Cristina García Cepeda	Secretaría de Cultura	4 de enero 2017- a la fecha

Fuente: Elaboración propia

Actualmente, el Gabinete Legal y Ampliado de la Presidencia de la República se integra con un total de 30 dependencias, entre Secretarías de Estado y otras áreas, de las cuales solamente 5 están encabezadas por mujeres, lo que representa el 16.66%; a saber:

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano - Rosario Robles Berlanga.
- Secretaría de Relaciones Exteriores - Claudia Ruiz Massieu Salinas.
- Procuraduría General de la República - Arely Gómez González.
- Instituto Nacional de las Mujeres - Lorena Cruz Sánchez.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - Nuvia Mayorga Delgado.
- Secretaría de la Función Pública - Arely Gómez González.

Esta hegemonía de los hombres en los cargos de decisión dentro de la administración pública federal, también se refleja en el Cuerpo Diplomático de nuestro país.

\* Nota del Editor.

En 1935 se designó a la Doctora Palma Guillén de Nicolau como la primera Ministra plenipotenciaria de México ante el gobierno de Colombia, que a la postre se convirtió en la primera Embajadora de México.<sup>23</sup>

A partir de entonces, diversas mujeres han sido designadas como embajadoras de México en varios países, aunque en un porcentaje menor que los varones.

Al mes de agosto de 2016, el Estado Mexicano cuenta con un total de 82 embajadores, de los cuales 14 son mujeres (17.07%) y 68 son varones (82.93%); existiendo 7 misiones que se encuentran sin embajador o el titular no ha presentado credenciales.<sup>24</sup>

### **Mujeres como dirigentes de los partidos políticos nacionales.**

En México, solamente 11 mujeres han logrado fungir como dirigentes de partidos políticos nacionales.

En 1994, María de los Ángeles Moreno Uriegas se convirtió en la primera mujer en ser designada como dirigente nacional de un partido político nacional, al asumir el cargo de Presidenta del PRI. Posteriormente, accedieron a ese cargo, Dulce María Sauri Riancho (30 de noviembre de 1999); Beatriz Paredes Rangel (18 de febrero de 2007); María Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina (2011 y 2012); Carolina Monroy del Mazo, Presidenta Interina (21 de junio al 12 de julio de 2016).

En el PRD, han sido dirigentes: Amalia D. García Medina (1999); Rosario Robles Berlanga (2002); Beatriz Mojica Morga, Presidenta Interina (3 al 15 de julio de 2016); María Alejandra Barrales Magdaleno (a partir del 16 de julio de 2016 a la fecha).

En el PAN, solamente Cecilia Romero Castillo ha desempeñado el cargo de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional, pero en forma Interina en 2014.

En el extinto PASC, Dora Patricia Mercado Castro fungió como dirigente en 2005.

Actualmente, México cuenta con 9 partidos políticos nacionales, a saber: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza

<sup>23</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, "Programa para la igualdad entre mujeres y hombres, Pro igualdad-SRE 2015-2018", p. 11 [Sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66246/PROIGUALDAD\\_SRE\\_2015-2018\\_PT\\_1.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66246/PROIGUALDAD_SRE_2015-2018_PT_1.pdf)>

<sup>24</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, "Precedencia del H. Cuerpo Diplomático", [Sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://acreditadas.sre.gob.mx/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=211](http://acreditadas.sre.gob.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=211)>

(NA), Morena y Encuentro Social (PES); de los cuales solamente uno de ellos, el PRD, está encabezado por una mujer.

### **Balance de la participación de las mujeres en la vida pública.**

Como lo muestran los datos antes referidos, es claro que en la actualidad se cuenta con una mayor presencia de mujeres en los cargos de elección popular, en el Poder Judicial de la Federación y en la Administración Pública Federal, pero su acceso a los puestos de decisión sigue siendo restringido, lo cual resulta preocupante porque no se trata solamente de una cuestión de números o porcentajes, sino de tener una visión más amplia de los problemas sociales, de sus causas y de encontrar las mejores soluciones para así erradicarlos, y para ello es indispensable contar con la visión tanto de hombres y mujeres porque se complementan.

Debe fomentarse que ambos géneros accedan a cargos de decisión, para así comprender las distintas circunstancias que enfrentan cada uno de ellos y no se realice un análisis sesgado de los problemas por sectores (ya sea de hombres o de mujeres) y las soluciones beneficien a la sociedad en su conjunto. Es decir, no se trata de privilegiar a un sector de la sociedad, lo que se busca es fomentar la igualdad jurídica y sustantiva (efectiva) entre hombres y mujeres, garantizar sus derechos y erradicar la discriminación, para que todas las personas podamos desarrollarnos en condiciones óptimas y lograr mejores condiciones de vida, este es el gran reto que debemos afrontar con la participación de todas las instituciones del Estado mexicano y de todos nosotros.

Para ello, se han instrumentado medidas que aceleran la igualdad real entre mujeres y varones.

Para posibilitar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, primero, se establecieron las cuotas de género que obligaban a los partidos políticos a registrar un determinado porcentaje de mujeres como candidatas; ahora se exige que en el 50% de las candidaturas se postulen mujeres. Estas medidas han propiciado que en la actualidad un mayor número de mujeres resulten electas para desempeñar tales cargos.

Además, el 15 de octubre de 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE), el TEPJF e INMUJERES firmaron un convenio para implementar el *Observatorio de la Participación Política de las Mujeres en México*, para impulsar la participación de las mujeres en la política y en la toma de decisiones en México, contar con los datos sobre este tema y poner al descubierto las prácticas que obstaculizan dicha participación.

Por su parte, el INE al designar a las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales ha adoptado medidas para

lograr que en cada órgano electoral se cuente, por lo menos, con la presencia de 3 mujeres. De esta forma, se han designado a 114 mujeres como Consejeras Electorales, lo que representa el 50.89% del total de nombramientos efectuados. También se ha propiciado que 14 (43.75%) de los 32 Organismos Públicos Locales Electorales que existen en nuestro país se encuentren presididos por mujeres, mientras que los 18 restantes son presididos por hombres (56.25%).

En otras áreas, como la impartición de justicia donde se accede a los cargos de jueces y magistrados a través de concursos, en los que se valoran los conocimientos y experiencia en cuestiones jurisdiccionales, si bien no es factible establecer cuotas a favor de las mujeres, lo cierto es que se han implementado otro tipo de acciones para garantizar que las resoluciones se emitan con perspectiva de género.

Así, con independencia de que la persona que resuelve un conflicto planteado ante la autoridad jurisdiccional sea mujer o varón, tiene la obligación de aplicar el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, con la finalidad de que al emitir las resoluciones se tomen en cuenta las condiciones particulares de ambos géneros y, a través de las mismas, se combata la impunidad, la discriminación y la desigualdad, y se envíe un mensaje tendiente a inhibir las violaciones a los derechos humanos.<sup>25</sup>

Además, en los últimos años, se han emitido sentencias que benefician tanto a las mujeres como a los hombres. Por ejemplo, en 1998, el Pleno de la SCJN reconoció el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en la afiliación del cónyuge a beneficios de seguridad social.<sup>26</sup>

En otras sentencias, se avaló el aborto en ciertas circunstancias y se determinó que el vínculo matrimonial no otorga ningún derecho al cónyuge de acceder al acto sexual de manera violenta contra la voluntad de su pareja, lo que significó un avance significativo en la protección de la integridad sexual, entre otras decisiones.<sup>27</sup>

Respecto a las Secretarías de Estado a nivel federal, si bien no se puede obligar a la Presidencia de la República a designar a un determinado porcentaje de mujeres para que ocupen esos cargos porque son de confianza, lo cierto es que antes de hacer el nombramiento respectivo, el Titular del Ejecutivo Federal debería allegarse información sobre mujeres capaces y valiosas, que compitan en igualdad de condiciones con los hombres, para que también sean tomadas en cuenta.

<sup>25</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, 2ª edición, México, 2015, p.137.

<sup>26</sup> Sentencia de la SCJN, recaída en el Amparo en Revisión 2543/1998.

<sup>27</sup> Sentencia de la SCJN, recaída a la solicitud de modificación de la tesis de jurisprudencia 1a./J.10/949/2005-PS, derivada de la contradicción de tesis 5/92, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Sexto Circuito.

Es indignante que cuando llega el momento de definir candidaturas a cargos de elección popular relevantes o deben realizarse nombramientos para ocupar puestos importantes en el ámbito público, la mayoría de las veces se argumenta que no hay mujeres y, con ello, se trate de justificar que las designaciones recaigan en varones, cuando en México las mujeres representamos casi el 52% de la población, cada vez estamos mejor preparadas y, además, somos igual de calificadas, inteligentes y responsables que los hombres. Parecería que cuando se trata de la posibilidad de acceder a cargos de decisión y de primer nivel, las mujeres somos invisibles, según la visión de la aún imperante cultura patriarcal.

### **Violencia política contra las mujeres.**

Lamentablemente, la participación política de la mujer se acompaña de un fenómeno de agresión en su contra.

La legislación mexicana todavía no sanciona la violencia política de género. Sin embargo, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) encuadra las denuncias presentadas por este tipo de ilícitos como coacción al electorado.<sup>28</sup>

Ante esa instancia se han presentado diversas denuncias: 2 casos en 2012; 38 casos en 2015 y 54 casos hasta junio de 2016.<sup>29</sup>

Para cubrir la omisión legislativa, diversas instituciones mexicanas elaboraron el *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres*, con la finalidad de que se denuncie y castigue ese tipo de actos, se proteja a las mujeres y se les restituya en el ejercicio de los derechos político-electorales que han sido vulnerados.<sup>30</sup>

La situación de violencia política de género se agrava cuando se trata de mujeres indígenas, ya que sufren violaciones constantes a sus derechos político-electorales, muchas de ellas no pueden votar libremente; si son candidatas son víctimas de amenazas y agresiones; si logran el triunfo en la elección, no les permiten tomar posesión de su cargo; y si llegan a desempeñar su cargo de elección popular sufren agresiones o las obligan a renunciar.

Por ejemplo, en el Estado de Chiapas se obligó a renunciar a sus cargos a las Presidentas Municipales de Oxchuc, Chenalhó, Chanal y Tila, quienes

<sup>28</sup> Las denuncias recibidas son encuadradas en los artículos 9, fracciones I, II y III; 11, fracciones I y II, y 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

<sup>29</sup> Fuente: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, [Fecha de consulta: 31 de agosto de 2016] Disponible en: <http://www.fepade.gob.mx>.

<sup>30</sup> Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo Para Atender la Violencia Política Contra de las Mujeres*, México, segunda edición, 2016, [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)

habían sido electas en 2015, y fueron sustituidas por hombres. Inclusive, en el caso de Chanal y Tila, las alcaldesas fueron sustituidas por sus propios esposos.

Solamente las Presidentas Municipales de Chenalhó y Oxchuc acudieron al TEPJF a hacer valer la violación a sus derechos político-electorales.

A continuación, reseño el caso de Rosa Pérez Pérez, quien en 2015 fue electa como Presidenta Municipal en Chenalhó, Chiapas y asumió su cargo; pero habitantes de esa comunidad indígena exigían su renuncia y para presionarla, el 25 de mayo de 2016, retuvieron a los diputados locales Oscar Eduardo Ramírez Aguilar y Carlos Arturo Penagos Vargas y los amenazaron de ser exhibidos y quemados vivos si la alcaldesa no renunciaba. Ese mismo día, funcionarios de la Secretaría de Gobierno, del Congreso local y de la Procuraduría de Justicia del Estado de Chiapas, le exigieron a la alcaldesa su renuncia, porque era la condición para que los diputados fueran liberados, por lo que se vio obligada a presentarla. Posteriormente, se designó a un varón para sustituirla y asumir el cargo de Presidente Municipal.

La mencionada ciudadana cuestionó esta situación ante la Sala Superior del TEPJF y se comprobó que la renuncia firmada por Rosa Pérez Pérez al cargo de Presidenta Municipal del Municipio de Chenalhó, Chiapas, emergió de un contexto de violencia política que obedeció, en parte, a su condición de mujer. Por tanto, se dejó sin efectos dicha renuncia; se revocó el Decreto 216 emitido por la Legislatura del Estado de Chiapas, mediante el cual se aprobó la renuncia de la citada ciudadana al cargo de Presidenta Municipal y se designó a Miguel Santiz Álvarez para sustituirla, y se ordenó restituir a Rosa Pérez Pérez en su cargo de elección popular.<sup>31</sup>

En el caso de María Gloria Sánchez Gómez, quien el 4 de febrero de 2016 solicitó licencia por tiempo indefinido para separarse del cargo de Presidenta Municipal del Municipio de Oxchuc, Chiapas, también acudió ante la Sala Superior del TEPJF y acreditó que la solicitud de licencia no la presentó de manera voluntaria porque fue presionada por actos de violencia en su contra, ya que desde que obtuvo el triunfo en la elección celebrada en 2015 como Presidenta Municipal y asumió el cargo, se desató un grave conflicto social y político que derivó en hechos violentos en todo el municipio y en contra el Cabildo, además de que un grupo de habitantes de esa comunidad organizó protestas solicitando su destitución del cargo, lo que la llevó a presentar la solicitud de licencia para separarse del cargo y, posteriormente, se designó a un varón para sustituirla. La Sala Superior dejó sin efecto la solicitud de licencia; revocó los Decretos 161 y 178 del Congreso del Estado de Chiapas, a través del cual se acordó la licencia

<sup>31</sup> Sentencia emitida el 17 de agosto de 2016 por la Sala Superior del TEPJF, recaída al expediente SUP-JDC-1654/2016.

como renuncia y se designó a Oscar Gómez López como Presidente Municipal sustituto y ordenó la restitución de María Gloria Sánchez Gómez como Presidenta Municipal.<sup>32</sup>

Resaltándose que, si bien, el TEPJF ordenó la restitución de Rosa Pérez Pérez y de María Gloria Sánchez Gómez en sus cargos de Presidentas Municipales de Chenalhó y Oxchuc en el Estado de Chiapas, lo cierto es que, hasta la fecha, estas ciudadanas todavía no han podido asumir sus funciones como alcaldesas, debido a los problemas sociales y políticos que subsisten en sus comunidades.

Existen otros casos de violencia política contra mujeres que han sufrido otras funcionarias públicas, desde regidoras hasta algunas Magistradas de Tribunales Electorales Locales, lo que deja claro que este tipo de actos afectan a las mujeres en su conjunto, por eso debemos erradicar este fenómeno.

Con los anteriores ejemplos, se evidencia que persiste la violencia política contra las mujeres. Afortunadamente, se cuenta con algunos mecanismos jurídicos para la defensa de las mujeres mexicanas, como lo es el juicio ciudadano que es resuelto por el TEPJF, y si se demuestra la vulneración de sus derechos político-electorales se puede obtener una sentencia favorable que las proteja y, eventualmente, las restituya en el ejercicio de sus candidaturas o en sus cargos de elección popular, entre otros supuestos.

Este juicio ciudadano no procede en casos de violencia en contra de las mujeres en ámbitos distintos a la materia electoral. Por tanto, se debe seguir avanzando en este tema para erradicar la violencia de género.

## **Conclusiones.**

En México, de manera paulatina, la mujer empezó a participar en la vida pública de nuestro país, hasta lograr su presencia en todas las áreas.

En los últimos años se ha incrementado en forma considerable el acceso de las mujeres a los cargos públicos; pero todavía no se alcanza una representación paritaria en relación con los varones en los puestos de alta dirección y de toma de decisiones.

El avance más notable se advierte en los cargos de elección popular, debido al principio de paridad entre los géneros que se incluyó en la reforma electoral de 2014 y se aplicó en las elecciones celebradas en 2015 y 2016. Por ello, ahora contamos con un mayor número de mujeres que

<sup>32</sup> Sentencia emitida el 31 de agosto de 2016 por la Sala Superior del TEPJF, recaída al expediente SUP-JDC-1690/2016 y sus acumulados.

fueron electas como diputadas federales y locales, así como Presidentas Municipales.

Sin embargo, todavía se complica el acceso de las mujeres como Gobernadoras, ya que en las recientes elecciones en las que se renovaron 21 Titulares del Poder Ejecutivo Local, solamente una mujer logró el triunfo y ahora gobierna el Estado de Sonora.

En el Poder Judicial de la Federación, si bien contamos con un número importante de mujeres desempeñando los cargos de Juezas y Magistradas, lo cierto es que el porcentaje es mínimo, sobre todo en la SCJN donde únicamente existen 2 Ministras. Lo mismo sucede con la presencia de mujeres en el Gabinete del Gobierno Federal y como dirigentes de los partidos políticos nacionales.

Por tanto, debemos seguir impulsando la presencia de mujeres en los cargos de toma de decisiones; para lo cual es necesario implementar mecanismos que posibiliten su acceso a los mismos, en condiciones de igualdad con los hombres, de seguridad y sin violencia.

Desafortunadamente, al incrementarse la participación de las mujeres en los cargos públicos, también aumentaron los casos de violencia política en su contra, fenómeno que debe erradicarse.

Reconociendo que aun cuando diversas instituciones del Estado mexicano han implementado medidas para atender los casos de violencia política contra las mujeres, lo cierto es que urge un cambio de fondo en la sociedad que destierre la cultura patriarcal.

En conclusión, en los últimos años se ha verificado un avance importante en la participación política de las mujeres como funcionarias públicas en distintas áreas, tanto en los cargos de elección popular como en los puestos de designación o concurso, pero su inclusión paritaria en los espacios de alto nivel y de toma de decisiones constituye una asignatura inacabada.

#### **FUENTES DE CONSULTA:**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916*, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD\\_Constituyente.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf)>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomos II y V, México, 2012.



Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *La participación política de las mujeres en el ámbito municipal*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) diciembre 2008, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP2/2\\_14.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_14.pdf)>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Participación política de las mujeres 2014*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), febrero 2014, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[file:///C:/Users/Administrador/Downloads/PPD\\_LM14%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/PPD_LM14%20(2).pdf)>

Cano, Gabriela, *Amalia de Castillo Ledón, Mujer de letras, mujer de poder. Atología*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011.

*Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, 22 de noviembre de 1996, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1996&month=11&day=22>>

*Diario Oficial de la Federación* eral 3 del artículo 175; se adicionan un artículo 175-A, un artículo 175-B y un artículo 175-C; se adicionan dos incisos al párrafo 1 y se reforma el párrafo 3 del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se deroga el artículo transitorio Vigésimo Segundo del Artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 22 de noviembre de 1996”, 24 de junio de 2002, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2002&month=06&day=24>>

*Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, 14 de enero de 2008, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2008&month=01&day=14>>

*Diario Oficial de la Federación*, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política – electoral”, 10 de febrero de 2014, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31

- de agosto de 2016]. Disponible en: <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=02&day=10>>
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, página oficial, [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[www.fepade.gob.mx](http://www.fepade.gob.mx)>
- Galeana, Patricia, Et. Al., *La revolución de las Mujeres en México*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.
- Hevia Rocha, Teresa (coord.), *Mujeres, Participación Política en México 2012*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. p. 3. Disponible en: <[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/MUJERESPARTICIPACION\\_POLITICA\\_web.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/MUJERESPARTICIPACION_POLITICA_web.pdf)>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Segundo Censo de impartición de justicia federal”, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2016]. Disponible en: <[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_06\\_4.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_06_4.pdf)>
- Pérez Osorio, Catalina, *Cronología integrada el movimiento de mujeres en México (1910-2010)*, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://portales.te.gob.mx/egenero/files/cronologia\\_mujer.pdf](http://portales.te.gob.mx/egenero/files/cronologia_mujer.pdf)>; “Legislaturas XXVII-LX”, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/bibliovirtual/dip/leg27-60.html>> y en <<http://www.lajornadadeoriente.com.mx/2003/10/17/puebla/perfil.html>>
- Presidencia de la República, “Gabinete legal y ampliado”, [sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <<http://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabinete-legal-y-ampliado>>
- Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Precedencia del H. Cuerpo Diplomático”, [Sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://acreditadas.sre.gob.mx/index.php/index.php?option=com\\_content&view=article&id=211](http://acreditadas.sre.gob.mx/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=211)>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Programa para la igualdad entre mujeres y hombres, Pro igualdad-SRE 2015-2018”, [Sin pie de imprenta], [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66246/PROIGUALDAD\\_SRE\\_2015-2018\\_PT\\_1.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66246/PROIGUALDAD_SRE_2015-2018_PT_1.pdf)>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*, 2ª edición, México, 2015.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo Para Atender la Violencia Política Contra de las Mujeres*, México, segunda edición, 2016, [fecha de consulta: 31 de agosto de 2016]. Disponible en: <[http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf)>

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (abrogado).  
Ley General en Materia de Delitos Electorales.

## Sentencias y fuentes jurisprudenciales

Sentencias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en Revisión 2543/1998.

Modificación de tesis de jurisprudencia 1a./J.10/949/2005-PS, derivada de la contradicción de tesis 5/92, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Sexto Circuito.

Acciones de Inconstitucionalidad:

35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014;

39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014;

36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015;

45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015;

126/2015 y su acumulada 127/2015;

129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015.

Sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF:

SUP-JDC-12624/2011 y acumulados;

SUP-JDC-1654/2016;

SUP-JDC-1690/2016 y acumulados.

Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 7/2015 de rubro "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL." *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 8, Número 16, 2015.

# Revista de Administración Pública



## La efectividad del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, 2013-2018, frente a los patrones culturales de subordinación, exclusión y violencia de género. Alcances y retos gubernamentales.

Gloria Luz Alejandre Ramírez\*

### 1. Condición Cultural y Antropológica como factor de la subordinación femenina.

Los aspectos medulares ligados a la condición que limita los espacios y restringe las ideas de acción y reacción de las mujeres en su conformación personal y colectiva, tiene en buena medida no sólo un matiz o un carácter planamente antropológico. Es decir, el montaje cultural de las formas de discriminación, desprecio y violencia hacia las mujeres está instalado como una máxima antropológica universalista. Esta primera afirmación se vuelve crucial cuando autoras como Sherry B. Orter<sup>1</sup>, nos plantea la universalidad

\* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestra en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; Diplomada en Políticas Públicas y Evaluación por el Programa CLEAR (Regional Centers for Learning of Evaluation and Results) para América Latina del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE-Sede Ciudad de México). Asociada y Profesora invitada de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Miembro de la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Asamblea General del INAP, A.C. Cuenta con obra en sus líneas de investigación: Estado, Sistema Político Mexicano; Administración Pública, Políticas Públicas y Estudios de Género. Entre sus publicaciones recientes: "Administración Pública Mexicana: Los avatares teóricos de la disciplina en el siglo XXI" (2017); Alejandre Ramírez, G. L. y Torres Alonso, E. "El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Construcción y tropiezos" (2016); Alejandre Ramírez, G. L. "Mujer y presencia política en México. Un debate por la participación y la igualdad en el ámbito de la Administración Pública del Siglo XXI" (2014); "Planteamiento teórico y evidencia del desplazamiento gradual del Estado autoritario al Estado pragmático en México: la transformación de las élites" (2014). Es Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Plantel Casa Libertad. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Sherry Orter. "Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura" En Olivia Harris y Kate Young (Compilados y prologados). *Antropología y feminismos*. Barcelona Anagrama. Barcelona, 1979. Pp.109-131.

de la subordinación femenina. Con esta perspectiva *pancultural* de las condiciones que representa desde un punto de vista antropológico el sometimiento de las mujeres a patrones de comportamiento socialmente reconocidos, aceptados, practicados y reproducidos que se transmiten de forma generacional.

Sin duda, en este punto se abren las primeras interrogantes alusivas al recurrente desprecio hacia la condición femenina que la autora retrata en su obra como la persistencia de la lógica subyacente al pensamiento cultural que presupone la inferioridad de las mujeres, aunado a la condición persuasiva de esta lógica que la autora traza asociada a la subordinación de las mujeres, se ata al hecho universal de que en todas las sociedades se asigna a la mujer un *status* de segunda clase o la desvalorización universal. La afirmativa se centra en probar si una cultura en concepto considera inferiores a las mujeres, aludiendo a tres aspectos en concreto.

A decir de Sherry Orter,

“1) elementos de la ideología cultural y declaraciones de los informadores que explícitamente desvalorizan a las mujeres concediéndoles, a ellas, a sus funciones, a sus tareas, a sus productos y a sus medios sociales, menos prestigio que el concedido a los hombres y a sus correlatos masculinos; 2) artificios simbólicos, como el atribuirles una cualidad contaminante, que debe interpretarse con el contenido *implícito* de una afirmación de inferioridad; y 3) los ordenamientos socioestructurales que excluyen a la mujer de participar o tener contacto con determinadas esferas donde se supone residen los poderes sociales. Estos tres tipos de datos pueden estar, desde luego, interrelacionados en cualquier sistema concreto, aunque no es necesario que lo estén. Además, cualquiera de ellos bastaría para dejar sentada la inferioridad de la mujer en una cultura concreta...”<sup>2</sup>

La línea de análisis que coloca la autora da pauta para aplicar su planteamiento en nuestra investigación. Si bien los universalismos marcan condiciones y tendencias de una tradición cultural, o bien generan patrones de comportamiento adquirido o transmitido entre generaciones, podemos advertir que en las formas de los universalismos existen variaciones. De acuerdo con estos planteamientos se puede decir que “...toda cultura reconoce y afirma implícitamente una diferencia entre el funcionamiento de la naturaleza y el funcionamiento de la cultura...”<sup>3</sup>

Es así que la vertiente cultural lleva a condición de subordinación a las mujeres empatándola con su naturaleza. Es propiamente la cultura la que da pautas, herramientas y genera los estereotipos que irán modelando

<sup>2</sup> *Ibidem*. P. 111

<sup>3</sup> *Ibidem*. P. 115

las condiciones de subordinación u opresión reconocidas desde su propia construcción. Hemos de aludir a formas de construcción cultural plenamente asociadas con la visión occidental de la misma.

Teniendo presente esta tesis de manera reiterada, se establece el carácter *pancultural* de calificar a las mujeres como de segunda clase y directamente asociadas a la naturaleza como elemento característico del rasgo femenino, en tanto que a los hombres se les identifica con la cultura. Por ello podríamos decir que existe una carga simbólica asociada a los elementos civilizatorios propias de los procesos de culturización. En estricto sentido podemos decir, retomando a Evelyn Reed, que en "...la etapa más rudimentaria, el salvajismo, se basaba en la caza y en la recolección de alimentos. La barbarie comenzó con la producción de alimentos a través de la agricultura y con el almacenamiento de los mismos. La civilización coronó el desarrollo del mundo antiguo al alcanzar el momento de la producción y el intercambio de mercancías."<sup>4</sup> La condición de la mujer transita a un segundo plano en la propia etapa conocida como civilización.

En este contexto cabe la incorporación de elementos que nos permitan retroceder y exponer las condiciones de las sociedades tribales precivilizatorias, este aspecto toma relevancia para identificar algunos elementos. Así,

"Los primeros investigadores de la sociedad salvaje se encontraron ante su sorpresa, con una estructura social totalmente diferente a la nuestra. Encontraron un sistema tribal y de clanes basado sobre el parentesco materno y en el que la mujer jugaba un papel dirigente. Esto contrastaba de forma aguda con la sociedad moderna, que pone en primer plano el *paterfamilia* y la supremacía del macho. Aunque a ellos les fue imposible decir hasta dónde se remontaba el sistema maternal, nos proponemos demostrar que data de los comienzos de la humanidad".<sup>5</sup>

Ahora bien, en esta condición se da por sentado particularidades que desvalorizan a la mujer, unas de carácter biológico, que en estricto sentido si bien marcan diferencias, establecen condiciones de dominio entre superioridad e inferioridad entendidos dentro de cierto esquema de valores y de percepción de ejercicio del poder. Por otra parte tenemos que la lógica de la naturaleza o biológica da cuenta del primer gran salto que da Simone de Beauvoir al afirmar que la naturaleza de las mujeres está determinada por su condición fisiológica ligada a la reproducción de la especie, como lo menciona Orter, "...el esclavizamiento a la especie de la mujer..."<sup>6</sup>,

<sup>4</sup> Evelyn Reed. *La evolución de la mujer del clan matriarcal a la familia patriarcal*. Feminismo. México, Fontamara, 2005, p. 8.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Sherry Orter. "Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura" *Op. Cit.* 117.

aspecto que también planteara Simone de Beauvoir<sup>7</sup>, y a ello se suma la repetición de la vida. Sin duda las críticas antropológicas y feministas están integradas en las primeras obras que refutan la connotación de reproducción puestas en trabajos de naturaleza económica como la obra de Engels<sup>8</sup>, *El origen de la familia, el Estado y la propiedad privada*. Aunque los trazos antropológicos nos dan cuenta de otros elementos aún más detallados.

La tesis que guía a Sherry Ortner y que sin duda nos provee de materia teórica para comprender el problema con esta mirada antropológica, alude a otro recorrido histórico que en buena medida nos aporta Marcela Lagarde y de los Ríos para vislumbrar el entramado cultural de subordinación impuesta a las mujeres. Con la perspectiva de Lagarde ahondaremos en los elementos teóricos que nos permiten entrar y atender la lógica de una connotación cultural puesta también en el espacio mexicano regida por lo que Lagarde incorpora como el concepto de *cautiverio*<sup>9</sup>. A decir de la propia Marcela Lagarde su obra "...es un libro en teoría antropológica cuyo eje es la opresión de las mujeres. En él se analizan las formas diversas en que la inferiorización de las mujeres justifica la discriminación que las excluye selectivamente de espacios, actividades y poderes, a la vez que las incluye compulsivamente en otros teóricamente irrenunciables. Por ello, la naturaleza, la incapacidad, la incompletud, la impureza, la minoría y el equívoco han sido comentados de la identidad *natural* de las mujeres incapaces, impuras y fallidas"<sup>10</sup>. En sí se trata de un acto para inferiorizar a las mujeres, es pues en ello que esta inferiorización parte de quienes despojan a la mujer de sí misma, la llevan al punto de quiebre de su propio ser y la disuelven como sujeto, la invisibilizan, la apartan del espacio y la restringen a uno construido como espacio de acción y devoción. "Múltiples han sido los caminos para conculcar a la mujer la capacidad de ser en

<sup>7</sup> Simone de Beauvoir, *El segundo sexo*. Contemporánea, DEBOLSILLO, 2ª. ed. Primera reimp, México, Random House Mondadori, 2013. 725 pp.

<sup>8</sup> "...el planteamiento engelsiano del origen de la familia, relacionándolo con una confusión entre los conceptos que el marxismo han servido para conceptualizar la producción, y los conceptos en base a los cuales Engels conceptualizará la reproducción (no en el sentido marxista de reproducción como lo empleaba Marx en *El Capital*, sino en el reproducción biológica). Intentaré hacer ver cómo, desde mi punto de vista, esta confusión, basada en que Engels empleó el razonamiento por analogía para trasplantar los conceptos analíticos del marxismo –esos mismos conceptos en cuya virtud el marxismo se constituye como una teoría de la producción– a la reproducción, da lugar a una serie de paralogismos y confusiones, y cómo ha influido luego en una serie de concepciones del feminismo..." Véase en Celia Amorós, 1991. Capítulo 11 "Origen de la familia, origen de un mal entendido"; en *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona. 2ª ed. Atthropos, P. 251. Disponible en: [https://books.google.com.mx/books?id=kaxPX3wK1c8C&pg=PA251&hl=es&source=gs\\_bstoc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=kaxPX3wK1c8C&pg=PA251&hl=es&source=gs_bstoc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false) Consultado el 30 de septiembre de 2015.

<sup>9</sup> Marcela Lagarde y de los Ríos, 2001. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. 3ª. ed. Primera reimp. México, Dirección General de Estudios de Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras, Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 2001. 884 Pp.

<sup>10</sup> *Ibidem*. P. 15

sí misma y para constituir la como cautiva”<sup>11</sup>. La afirmación de la autora es contundente “... [e]l proceso culmina con la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión y de los pactos patriarcales”<sup>12</sup>. A decir de la autora la connotación patriarcal es la que se impone como un designo dado y entendido, así “...el mandato funciona tan bien que en la soledad cada mujer es vigilante y censora de sí misma y ha asumido el sentido patriarcal de su vida: no sabe ser de otra manera, no se atreve a serlo”<sup>13</sup>. El punto se vuelve clave y central como parte de la condición estereotípica de una cultura patriarcal sin duda, también universalizada. Aquí pues el aspecto medular, la cultura, o como menciona la autora, “...la creación cultural de las mujeres...”<sup>14</sup>, se coloca como el elemento a analizar, a desentrañar y a revertir.

En este entendido hablar de condiciones y visiones gubernamentales que aluden a cambios determinantes asociados a la perspectiva de género, nos remite sin duda a tener en cuenta y presente que existe una raíz cultural y universal, que hace del trabajo por revertir estas situaciones, altamente complejo en su aplicación y efectividad. En estricto sentido las condiciones de discriminación y desigualdad por las cuales han atravesado las mujeres es un asunto atribuido a la construcción cultural antropológica que las distingue, inserta en una serie de declaraciones o decretos culturales *per se* adquiridos, que las mujeres dieron por sentado para asumir valores de subordinación frente a su contraparte masculina.

En estas condiciones, el dictado cultural marca que las mujeres están confeccionadas y destinadas en calidad de servidoras de los otros. Explica la propia Marcela Lagarde:

“El problema...gira en torno a la creación cultural de las mujeres...La condición de la mujer es una creación histórica cuyo contenido es el conjunto de circunstancias, cualidades y características esenciales que definen a la mujer como ser social y cultural genérico: ser de y para *los otros*.

La condición de las mujeres es histórica en tanto que es diferente a lo natural. Es opuesta a la llamada naturaleza femenina. Es opuesta al conjunto de cualidades y características atribuidas sexualmente a las mujeres –que van desde formas de comportamiento, actitudes, capacidades intelectuales y físicas, hasta su lugar en las relaciones económicas y sociales, así como la opresión que las somete–, cuyo origen y dialéctica –según la ideología patriarcal–, escapan a la historia y pertenecen, para la mitad de la humanidad, a determinaciones biológicas, congénitas.”<sup>15</sup>

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibidem.* P. 16

<sup>13</sup> *Ibidem.* P. 20

<sup>14</sup> *Ibidem.* P. 33

<sup>15</sup> *Ibid.*



De manera clara encontramos que el repliegue de las mujeres en sus espacios domésticos las lleva a recluirse en ellos, determinadas por un poder que no es el suyo, subordinadas al poder patriarcal que condiciona incluso su propia felicidad. Y quizá aquí sea el punto medular del recurrente regreso al cautiverio, ya que "...la felicidad femenina se construye sobre la base de la realización personal del cautiverio que, como expresión de feminidad, se asigna a cada mujer. De ahí que, más allá de su conciencia, de su valoración y de su efectividad, y en ocasiones en contradicción de ellas, todas las mujeres están cautivas por el solo hecho de ser mujeres en el mundo patriarcal"<sup>16</sup>.

La generalización que hace Lagarde, marca por sí misma un parteaguas, por una lado la afirmación de la condición de cautiverio y por otra la connotación de "felicidad" que el mismo cautiverio genera, por tanto, tal pareciera que ser cautiva y feliz por antonomasia son las condiciones a las únicas que pueden aspirar las mujeres, el cautiverio trae la felicidad, por tanto, el cerco doméstico propicia situaciones de salvaguarda de la vida, de la integridad y de la propia felicidad, ¿para qué entonces escapar de ello? Podría ser en una lógica sumisa, el elemento detonador: Conservar el *status quo* o salir de él.

El problema propiamente nodal es la ausencia de una connotación personal del sujeto, mujer. La mujer no se apropia de sí misma, es propiedad del otro en tanto no es libre. Su condición de sujeto femenino no está construido, ni enunciado, por lo que al no apropiarse de sí, al no ser sujeto, no existe, no se reconoce en el otro ni por el otro, se encuentra dominada e incluso cosificada en función del beneficio o placer que le produce a su contraparte, sin reconocimiento, sin consideración y sin expresión, por tanto "...todas las mujeres están cautivas"<sup>17</sup>. Afirmación lapidaria de la ausencia de libertad para ejercer su voluntad.

En este entendido el elemento cultural es el que impone los cautiverios a las mujeres. Construcción cultural que por sí misma está fuera de la condición del ente estatal, es decir, la imposición de la universalidad de la subordinación femenina, así como la condición de los cautiverios es premoderna, preestatal. Esto en buena medida significaría que el factor de dominación está ajeno a la comunidad estatal y corresponde a la propia condición humana, individual, egoísta, en la relación de un hombre, individuo o sujeto, frente a una mujer sometida e invisibilizada y no apreciada en su condición de sujeto y de individualización, ya no digamos de poder o de autoconocimiento. No existe reconocimiento del otro frente a la condición de la mujer, ya que simplemente está invisibilizada.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*. P. 36

<sup>17</sup> *Ibidem*. P. 38

Por otra parte, como ya se ha enunciado es necesario tener en cuenta otros trazos antropológicos asociados a condiciones premodernas. Los antropólogos han observado que:

“...la sociedad salvaje tenía relaciones sociales y sexuales igualitarias, que emanaban de la producción colectiva y de la posesión comunal de la propiedad. Estos rasgos también eran ajenos a la sociedad moderna, basada en la propiedad privada y en la división de clases. De modo que el sistema del clan maternal, que otorgó un lugar honorable a la mujer era también un orden colectivista en que los miembros de ambos sexos gozaban de igualdad y no sufrían opresión ni discriminación”<sup>18</sup>.

A decir de los propios antropólogos estas teorías entraron en cuestionamiento y las posturas se bifurcaron entre los evolucionistas y los antievolucionistas, evidentemente con una fuerte carga de modernidad cultural.

Los antropólogos no evolucionistas, ya se adhieren a las escuelas, difusionistas, empírico-descriptivas, ya a las estructuralistas, rechazan la existencia de un matriarcado prehistórico. Admiten que el parentesco matrilineal prevalece todavía en algunas regiones primitivas del globo, pero no explican cómo se originaron tales relaciones matrilineales si no son resabios de la época matriarcal previa...<sup>19</sup>

Sin profundizar en los estudios antropológicos, pero si tomando en cuenta la categoría universal de subordinación de las mujeres, será pertinente mantener presente que cualquier política de gobierno que intente revertir este aspecto se enfrenta, por decirlo de algún modo, al peso cultural de formas preestatales de conformación familiar y social persistentes y ello implica el mayor reto.

## **2. Modernidad y Estado de Derecho, revertir el patrón cultural**

Aproximarnos a revertir estos patrones ha costado milenios, por una parte la ruptura con formas preestatales y una vez conformado el propio Estado, las condiciones establecidas en el mismo, lejos de dar cuenta de mecanismos de inclusión y protección para las mujeres, nos topamos que será en el entramado del nacimiento del Estado, que éste queda ajeno a asistir a una etapa de modernidad con relación a la presencia de las mujeres como parte de la construcción social del mismo, por tanto, las relega y las remite a la condicionante de exclusión y reclusión dentro del

<sup>18</sup> Evelyn Reed. *La evolución de la mujer del clan matriarcal a la familia patriarcal*. Op. Cit. Pp. 8-9

<sup>19</sup> *Ibidem*. P. 11

espacio privado. En este entendido los patrones culturales prehistóricos y premodernos se mantienen como una constante aún con el nacimiento del ente integrador del entramado social, el Estado.

Podríamos decir que en el contexto estatal las formas de exclusión hacia la mujer<sup>20</sup> cobran mayor sentido, ya que el destino que tendrán en el mismo no será de integración como sujetos de derecho, ni político, ni de pertenencia social. Si lo remitimos al pasado aristotélico, en la Grecia clásica las mujeres eran calificadas de irrelevantes para la vida pública dentro de la *polis*. La condición ciudadana era atribuida al “varón” y las mujeres eran retiradas al espacio doméstico e incluso privadas de su libertad al ser usadas como esclavas. Las que contaban con una mejor posición no participaban de la vida política, se remitían al cuidado personal y en el mejor de los casos a la producción y venta de aceite de oliva y al cultivo de la aceituna. De cualquier modo, el trato era indignante; se sujetaban a la disposición del padre, del marido o del hijo mayor, y en ciertas condiciones podían ser puestas a la venta o la negociación por cualquiera de éstos. Los infanticidios, en particular el de las niñas, era recurrentes, en ocasiones quedaban a la deriva con la esperanza de que alguna “familia” se hiciera cargo de ellas, normalmente sin éxito.

La persistencia de esta sintomatología alcanza a la propia construcción del Estado de Derecho, y esta condición sin duda alude a la conformación de ciudadanía. Sin embargo, recordemos que:

Aun las propias ideas de inspiración roussoniana, recuperadas durante la revolución francesa, hacían notorio énfasis en que las mujeres no podían ser ciudadanas...

Existe *per se* la decisión política que claramente establece la relación de la ciudadanía con la virilidad, por lo que la condición de asociación política, queda destinada a los hombres. Con esto el entorno político está marcado con una diferencia de orden sexual que no debería de asignársele. La distinción sexual se afianza como la causa de la exclusión de las mujeres de los espacios públicos, de la toma de decisiones y de los proclamados derechos universales<sup>21</sup>.

Por tanto, el establecimiento de mecanismos estatales para reconocer a las mujeres en el propio espacio destinado a la acción del Estado no existe,

<sup>20</sup> “La categoría más general es la mujer. Se refiere al género femenino y a su condición histórica; expresa el nivel de síntesis más abstracto: su contenido es el ser social genérico. Cuando se usa la voz *la mujer* se alude al grupo sociocultural de las mujeres...” Véase Marcela Lagarde y de los Ríos. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Op. Cit. P. 80

<sup>21</sup> Gloria Luz Alejandre Ramírez. “Y a la par del camino fuimos creciendo...” En Rosa Nidia Buenfíl Burgos, y Zaira Navarrete Cazales (coordinadoras). *Discursos educativos, identidades y formación profesional. Producciones desde el análisis político de discurso*. México. Editores Programa de Análisis Político del Discurso (PAPDI)-Plaza y Valdés. 2011. P. 174

la ausencia de los posibles derechos que el Estado pudiera conceder a las mujeres son por sí mismos utópicos e inconcebibles. Entonces pues, la instancia estatal, como constructo masculino desecha a su contraparte. En este entendido la posibilidad de construir acciones estatales con perspectiva de género ha recorrido un largo trecho, algunos con éxito en los resultados, y otros con recientes incorporaciones en el ámbito que involucra hacer a los Estados democráticos altamente incluyentes.

Es decir, la tarea de revertir el elemento categórico universal de la subordinación de las mujeres y su consabida reclusión en el cerco doméstico, se ha convertido a la vez en el estigma y en la necesidad de reconciliación del Estado en su generalidad con las mujeres que forman parte de su constructo societal. En términos estrictos se habla del reconocimiento por parte del Estado, en primera instancia, a la existencia de las precarias condiciones de las mujeres en los espacios privados y, a su vez, asumir la incorporación y atención para que estas mismas mujeres resuelvan integrarse al espacio público con pleno reconocimiento de sus derechos. El tema estatal cobra absoluta relevancia en la situación que viven las mujeres, en términos de racionalidad democrática y de inclusión, todo Estado que se precie de ello, está en compromiso y obligación de atender tal situación.

La cuestión es que no todos los Estados en su connotación jurídica-normativa, así como en su actuar gubernamental, han logrado madurar para poner en marcha los mecanismos que reviertan las condiciones desfavorables por las que atraviesan las mujeres, quizá el tema no se centre sólo en ser o no democráticos, se centra en la oportunidad y en condiciones de efectividad, con las cuales el Estado ha actuado para atenderlo y revertirlo.

Así, existen elementos previos que es indispensable tejer, de entrada, la condición de la mujer en su calidad de sujeto y su construcción, en buena medida autoconstrucción o autoreconocimiento. En este sentido los trazos históricos que la conforman además de exhaustivos, pudieran ser muy heterogéneos, esto derivado de la condición sociocultural que ocupa a cada Estado. Por tanto, podremos identificar a sociedades estatales que logran comprender esta carencia y deuda con la población femenina que forma parte de su sociedad, así como Estados que lejos de ello, mantienen formas de exclusión e incluso de aniquilamiento de las mujeres, tanto en sentido real como figurado. Ya que en los propios espacios que dan vida al Estado tendremos conformaciones multiculturales que hacen aún más complicado establecer un piso plano para incorporar a las mujeres a mejores condiciones particulares y sociales de vida. Esto significaría que además de la aparentemente incomprensible y desmedida ausencia del Estado para revertir tal situación, la batalla retorna a los espacios comunitarios, a los usos y costumbres y, sin duda, a las prácticas culturales

anquilosadas propias de los sitios privados, es decir, la familia, el clan, la tribu, la comunidad y el pueblo.

La estructura de estas conformaciones en el pasado ajenas a la intromisión estatal, se convierten en el blanco de la necesidad imperiosa de desmontar la impronta cultural que mantiene aún vigentes formas de exclusión, discriminación, olvido y violencia hacia las mujeres. La pregunta sustancial descansaría en cuestionarnos si las políticas de acción gubernamental realmente han logrado revertir tales prácticas y hasta dónde están reconocidas.

Ahora bien, no todo el crédito podría ser del Estado, buena parte de la tarea para lograr revertir estos hechos surge del propio actuar de las mujeres, de aquellas que a sabiendas de la complejidad que implica, han desafiado al *status quo* e incluso lo han transgredido, para lograr su reconstrucción, su reconfiguración como sujetos de derecho y de libertades. Así como hacer presencia en los espacios de acción política y comunitaria que las afirmen y dar cierto resignificado a su existencia. Podemos afirmar, de nueva cuenta, que:

... la constitución de estos espacios tiene una visión destinada a atender una a una las demandas de inclusión femenina, así como la suscripción a derechos de participación con arraigo en el concepto de ciudadanía, que algunas organizaciones identifican como *ciudadanía cultural*, y que parten del mandato propio de escuchar las voces de las mujeres para construir una definición cultural y situacionalmente apropiada a ciertos derechos demandados...<sup>22</sup>

Ante este impulso las condiciones del orden estatal se flexibilizan, atienden las demandas democratizadoras y perfilan quehaceres de gobierno que fomenten entornos de vida más favorables para las mujeres.

### 3. Márgenes culturales y perspectivas de género

Aludir a las condiciones culturales en donde se construyen y transitan las mujeres en los diversos espacios estatales, es por demás complejo. El trazo cultural lo tendremos que marcar desde la puesta en marcha de los márgenes de modernidad. Es decir, la condición alusiva a los patrones de modernidad daría por sentado que las mujeres entran a una forma preconcebida de cultura que rompe con los patrones premodernos o prehistóricos, así daríamos por sentado que después del trance hacia formas de modernidad, la llamada condición de subordinación de las mujeres debería quedar fuera, atendiendo a los márgenes que impone la misma modernidad. La condición de modernidad alude en buena medida a cambios epocales, la ruptura entre modernidades dará por sentado

<sup>22</sup> *Ibidem*. P. 181

diversos avances en distintos rubros de vida. Desde el meramente tecnológico hacia aquellos que trascienden formas políticas, sociales, económicas y culturales.

La pregunta central será ponderar ¿cuáles son los márgenes culturales a los que en primera instancia se somete la propia civilización para abandonar los patrones asociados a la afirmación universal de la subordinación de las mujeres? Y aquí cabría la siguiente consideración. Si bien han sido siglos de lucha y participación por una integración de las mujeres en el espacio público, éste tiene una fuerte vertiente centrada en la propia lucha de las mismas para lograr tales espacios y el reconocimiento del Estado Moderno, propiamente del Estado de Derecho en su construcción jurídica, política y social, que en estricto sentido debería, desde su nacimiento, haber otorgado entornos plenos de inclusión, justicia y protección para la mujer.

Retomando los planteamientos de Orter y de Lagarde, ya mencionados, damos cuenta que estos patrones de sumisión y subordinación adquiridos, reconocidos y reproducidos caducan paulatinamente, sin embargo, la propensión a mantenerse vigentes radica en que:

...las mujeres están sujetas al cautiverio de su condición genérica y de su particular situación, caracterizadas por formas particulares de opresión... El cautiverio de las mujeres se expresa en la falta de libertad, concebida ésta última como el protagonismo de los sujetos sociales en la historia, y de las particulares en la sociedad y en la cultura. En tanto cautiva, la mujer se encuentra privada de libertad.<sup>23</sup>

De ahí que las mujeres sean relegadas en su mayoría a espacios de poca relevancia o disminuidas, donde asumen formas de vida propias de lo que Lagarde denomina “especializaciones sociales y culturales de las mujeres”<sup>24</sup>, y que se le atribuyen por la mera condición de ser mujer. En este entendido los destinos de las actividades de las mujeres será en primera instancia el cuidado de los hijos e hijas, así como de los maridos o progenitores. Actividades ligadas a los cuidados y quehaceres en el hogar, en la cocina, la costura, la lavandería, la plancha, así como otras actividades, aparentemente más reconfortantes, como la educación, la enseñanza de la lectura y de la escritura, que propiamente reproducen el estereotipo ligado a los cuidados.

De este modo podemos decir que las formas y estereotipos que asumen a lo largo de la conformación social preestatal y moderna, ahonda en la

<sup>23</sup> Marcela Lagarde y de los Ríos. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Op. cit. P. 37

<sup>24</sup> *Ibidem*. P. 38

disolución de su propia esencia y su poca condición como sujeto. A decir de Lagarde:

Las definiciones estereotipadas de las mujeres conforman círculos particulares de vida para ellas, y ellos mismos son cautiverios. Así, ser madrespasa es un cautiverio construido en torno a las definiciones esenciales, positivas de las mujeres: su sexualidad procreadora, y su relación de dependencia vital de los *otros* por medio de la maternidad, la filialidad y la conyugalidad. Este cautiverio es el paradigma positivo de la feminidad y da vida a las madrespasas, es decir, a todas las mujeres más allá de la realización normativa reconocida culturalmente como maternidad y como conyugalidad...<sup>25</sup>

Si bien este es el centro de los estereotipos, culturalmente reconocido, también es el centro de las condiciones de abuso, exclusión, agresión, violencia y sujeción reiteradamente practicado. Es donde la condición estatal tiene que cobrar sentido real del contexto familiar y social para revertir el estereotipo y, en su caso, suprimirlo.

Ahora, si establecemos esta condición como parte medular a la cual tendría que dirigirse toda política de género, en este sentido estaríamos perfilando que las políticas en la materia y la presencia del Estado para ponerlas en marcha, asumen su propia efectividad para desmontar y deconstruir las formas estereotipadas establecidas. Es decir, el Estado a través de sus políticas de atención hacia las mujeres, está obligado a asegurar mecanismos de erradicación de los estereotipos y, sin duda, establecer nuevos patrones de comportamiento que reviertan a los identificados, desde este estudio, como premodernos; ya que, insistimos, no es posible que prevalezcan dentro del llamado Estado de Derecho, construcción propiamente jurídica y moderna del mismo Estado.

¿Cómo hacer este intento? En si estos estereotipos se establecieron como condiciones premodernas de comportamiento y de renuncia de la presencia de la mujer como protagonista de su propia historia y, sin duda, aquellas mujeres que de una u otra formas trasgreden el estereotipo, son estigmatizadas, incluso por el propio Estado.

De esta sensible situación se establece la perspectiva de género, misma que se introduce como:

... una visión analítica encauzada hacia la acción institucional y civil, se le conoce, precisamente, como perspectiva de género o enfoque de género...La perspectiva de género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde

<sup>25</sup> *Ibidem*. Pp. 38-39

esa perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros; así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar, y las múltiples maneras en que lo hacen...<sup>26</sup>

En este sentido la perspectiva de género busca condiciones de igualdad ahí donde no han existido. Y no han existido porque las formas culturales universalizadas de subordinación de las mujeres, anula, y cuando no, aniquila las posibilidades de lograr condiciones de igualdad entre mujeres y hombres.

Si tenemos claro el trazo cultural explicado previamente, la perspectiva de género es prácticamente imposible que se instaure por decisión propia de todas y cada una de las mujeres o por iniciativa de los hombres, por ello se hace indispensable la presencia del Estado, y no de cualquier Estado, sino de aquel que tenga asumido dos elementos, un carácter democrático y una amplia concepción asociada a la perspectiva de género instaurada en las propias venas estatales. La perspectiva de género tendrá que perfilarse como una política estatal y a partir de ello, derramarla hacia la población en una convicción por establecer nuevas formas culturales que reviertan la historia y vida de las mujeres que en su espacio privado han padecido reiteradamente formas de subordinación y que en el espacio público son reproducidas.

Sin embargo, esta lógica de cambio cultural pasa de entrada por modificaciones medulares en la conformación estatal y en su naturaleza institucional. En estricto sentido, si aludimos a un Estado de derecho democrático, podemos hablar de posibilidades de inclusión serias y seguras, sin dejar de lado que para llegar a ello, el propio Estado que durante décadas opuso resistencia a procesos de inclusión y de igualdad entre los géneros, haya avanzado a mejores condiciones culturales que promuevan la instauración jurídica en materia de igualdad. La discrepancia entre cultura premoderna y perspectiva de género desde el ámbito institucional se convierte en un paradigma singular, que obliga a preguntas tales como: ¿hasta qué punto se encuentra erradicada la cultura premoderna anclada en los universalismos de subordinación que oprime a las mujeres?, ¿los Estados democráticos más avanzados han logrado impactar en este punto y revertir tal situación? Preguntas que se intensifican si aún tenemos acciones dentro de las propias instituciones estatales que dan cuenta de una ausencia recurrente de prácticas que promuevan las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres para garantizar perspectiva de género.

<sup>26</sup> Daniel Cazés. *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*. México. CONAPO, INMUJERES, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. 2005. Pp. 42-43



#### 4. El caso mexicano, breve trazo histórico

El espectro histórico de México no está ajeno al argumento de universalidad de subordinación que plantea Orter, y mucho menos a la condición de los cautiverios que expone Lagarde, de hecho es de este análisis ligado a la realidad mexicana tan compleja, que se desprende el espléndido trabajo de Marcela Lagarde, como indispensable referente para los estudios de género en cualquier latitud.

Las condiciones de subordinación a las que estuvieron sometidas las mujeres prehispánicas no distan mucho de las que hayan tenido las mujeres de la Colonia, las de la Independencia, la Revolución y el México Moderno del de Siglo XX hasta nuestros días. Unas cuantas que, aunque eran educadas, estaban en exclusividad destinadas a las labores en casa, algunas de mejor rango podían, incluso, estar cerca de las actividades de naturaleza religiosa, pero no más. Sin duda el caso emblemático que tenemos con Malintzin construye y genera una perspectiva aún más amplia y enigmática de la participación de una mujer indígena en los procesos de mestizaje asociados a la conformación del lenguaje, el español, y de las tradiciones occidentales. Este hecho es, sin duda, el paradigma determinante de la nueva conformación cultural en mesoamérica para dar pauta a factores de modernidad y de construcción de identidad que se instalan en el nuevo continente.<sup>27</sup>

Si ponemos un trazo histórico relativamente resumido a partir de lo anterior, podemos decir que hablar de las mujeres en su amplia dimensión nos puede remontar al pasado prehispánico, colonial y moderno en una continua batalla por establecer mejores condiciones de reconocimiento, igualdad y respeto, que se instauran formalmente con los derechos políticos. Aludir a esta construcción dentro del marco del derecho, obliga por antonomasia a este reconocimiento en el orden del Estado, que, como constructo social básico, tiene la encomienda de generar y hacer valer el ordenamiento jurídico basado en el respeto a los seres humanos, mujeres y hombres, así como sus derechos naturales. Es pues una obligación estatal otorgar

<sup>27</sup> Nos menciona Bolívar Echeverría, "Ser...la única intérprete posible en una relación de interlocución entre dos partes; ser así aquella que concentraba de manera excluyente la función equiparadora de dos códigos heterogéneos, traía consigo al menos dos cosas. En primer lugar, asumir un papel: el de administrar no sólo el intercambio de unas informaciones que ambas partes consideraban valiosas, sino la posibilidad del hecho mismo de la comunicación entre ellas. Pero implicaba también, en segundo lugar, tener un acceso privilegiado –abierto por la importancia y la excepcionalidad del diálogo entablado– al centro del hecho comunicativo, a la estructura del código lingüístico, al núcleo en el que se definen las posibilidades y los límites de la comunicación humana como instancia posibilitante del sentido del mundo de la vida..."

En efecto, ser intérprete no consiste solamente en ser un traductor bifacético, de ida y vuelta entre dos lenguas, desentendido de la reacción metalingüística que su trabajo despierta en los interlocutores. Consiste en ser el mediador de un entendimiento entre dos hablas singulares, el constructor de un texto común para ambas". Véase en Bolívar Echeverría. *La modernidad de lo barroco*. Era, México, 2011. P. 21

a las mujeres las garantías plenas y necesarias para contar con una vida digna y en condiciones de igualdad frente a su contraparte, los hombres y, sin duda, frente a otras mujeres y al Estado mismo. Sin embargo, la discriminación por cuestiones de género se convirtió en la piedra de toque de un Estado conducido con ese defecto. Sin duda para remediarlo, al paso del tiempo, en particular del siglo XX, han sido indispensables las declaratorias internacionales para revertirlo y enmendarlo, además de la lucha política y social internamente emprendida para ello.

Si bien el siglo XVII y XVIII nos remite a la figura emblemática y ejemplar de la Décima Musa, Juana de Asbaje y Ramírez, conocida como Sor Juana Inés de la Cruz, el trazo del siglo XIX será particularmente significativo por su fuerte carga vinculada a la construcción de nación, donde mujeres criollas y mestizas participaron y lucharon codo con codo con los hombres, a los que se les ha llamado, los héroes y padres de la patria. En esa conformación de patria también trabajaron mujeres conocidas como Josefa Ortiz de Domínguez o Leona Vicario y otras muchas que la historia oficialista invisibilizó, y que han sido dignas de un estudio más amplio, construyeron esta nación. Sin olvidar mencionar, a las mujeres que incorporadas en la vida pública, fueron comerciantes, maestras, enfermeras, parteras, costureras, escritoras, poetas y pintoras, incluso, mujeres en la milicia que participaron de manera activa en el entorno de la sociedad estatal mexicana del siglo XIX.

Iniciado el siglo XX, encontramos mujeres mexicanas contrarias al régimen porfirista con fuertes ideas anarquistas como Carmen Serdan, así como otras, hablamos de Elvia Carrillo Puerto, por ejemplo, que desde el Primer Congreso Feminista de Yucatán, celebrado en el mes de enero de 1916<sup>28</sup>, buscaron establecer las condiciones básicas de reconocimiento de ciudadanía para las mujeres yucatecas y de ahí hacerlo extensivo al resto del país, sin éxito pleno. Pasaron 37 años al 17 de octubre de 1953, cuando se da jurídica y constitucionalmente el derecho ciudadano a la mujer mexicana para favorecer y promover condiciones de participación política para que las mujeres, ciudadanas mexicanas, voten y sean electas en cargos populares, tengamos en cuenta a la Maestra Griselda Álvarez Ponce de León como primera Gobernadora del estado de Colima en 1979 y previamente Senadora por su estado natal, Jalisco, en 1976. A ello habrá que sumar la incorporación de mujeres en espacios de toma de decisión política y administrativa en cargos públicos por designación como Secretarías de Estado en los gabinetes del Ejecutivo Federal, o bien, cargos de Dirección en el gabinete ampliado. Recordemos a la Lic.

<sup>28</sup> Véase Gloria Luz Alejandre Ramírez y Eduardo Torres Alonso. "El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Construcción y tropiezos". México, Revista *Estudios Políticos* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Novena época, Número 39 (septiembre-diciembre, 2016). Pp. 59-89. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/57316>

Rosa Luz Alegría, que en 1980 se incorpora como la primera Secretaría de Estado en el gabinete del entonces Presidente José López Portillo.<sup>29</sup> Pero ello no sería suficiente para promover mayor presencia de las mujeres en el espacio público y político, y tampoco fueron elementos que dieran herramientas para erradicar los estereotipos culturales referidos que han subordinado y discriminado a las mujeres en nuestro país.

De esta suerte, las luchas feministas de los años sesenta y setenta del siglo XX dieron cuenta de acuerdos como el que emana de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*<sup>30</sup> para favorecer acciones afirmativas, emanadas desde el propio Estado y fortalecerlo en esta materia.

Sin duda la literatura al respecto ha crecido y los empeños para que esto se haga una práctica cotidiana en el espacio público no cesan, sobre todo si se tienen presentes el recurrente retorno a los atavismos culturales que remiten a actitudes lejanas a promover un Estado incluyente y recuerdan que aún falta mucho por hacer en este terreno. A ello se suman los elementos que, durante el mismo siglo XX, organismos internacionales incorporaron para ser atendidos por los Estados miembro, entre ellos México. Así podemos enunciar:

- Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, OIT, 1951.
- Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), OIT, 1958.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU, 1966.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, (CEDAW) ONU, 1979.

<sup>29</sup> Véase Gloria Luz Alejandre Ramírez. "Mujer y presencia política en México. Un debate por la participación y la igualdad en el ámbito de la Administración Pública del Siglo XXI". En Rodríguez, R. (Coordinadora) *La mujer en la administración pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 2014. Pp. 51-75. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/mujerap.pdf>

<sup>30</sup> "Fue adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es considerada como la Carta internacional de los derechos humanos de las mujeres y consta de un preámbulo y 30 artículos, en los que define el concepto de *discriminación contra la mujer* y establece una agenda para la acción nacional con el objetivo de poner fin a tal discriminación.

Con el fin de examinar los progresos realizados en su aplicación, el Artículo 17 de la Convención establece la creación de un Comité integrado por 23 expertas elegidas por los Estados parte entre sus nacionales, quienes ejercen sus funciones a título personal, por un período de cuatro años.

México ratificó la Convención el 23 de marzo de 1981, año en el que entró en vigor en nuestro país. En apego al Artículo 18 de la Convención, ha presentado seis informes periódicos al Comité de Expertas sobre su aplicación en nuestro país". Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ambito-internacional/cedaw>. Véase: *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\_download/100990.pdf*. Las cursivas son del autor.

- III Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1985.
- IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, China, 1995.
- Conferencia Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Para) OEA, 1994.

A estos elementos habría que agregar los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dependiente de la ONU, a través de su División de Asuntos de Género.

## 5. El siglo XXI y la perspectiva de género en México

De manera enunciativa se pueden detallar las leyes que han surgido a lo largo de este siglo XXI. Siglo que inició para México con la apertura democrática determinado por el cambio de régimen y la alternancia.

Las condiciones de igualdad plena no quedaron en lo cotidiano atendidas durante el siglo XX, de ahí que la lucha para lograrlo haya seguido con un empeño recurrente por ganar espacios en la toma de decisiones públicas. Es decir, en la medida en que las mujeres están presentes y hacen valer su condición ciudadana tanto en el espacio privado como en el ámbito público, el Estado revira y hace propias las condiciones de inclusión y reconocimiento indispensables e ineludibles que, como ente de poder institucional, debe a las mujeres. De ahí que el compromiso no sólo es social, es un compromiso político-institucional del Estado mexicano con las mujeres que integran su población. Entenderlo en ese sentido obliga al entorno gubernamental a poner las condiciones y los mecanismos administrativos necesarios para que sea operativo, funcional y efectivo en todos los niveles.

Los cambios en la normatividad provistas por organismos internacionales se hicieron manifiestas a nivel nacional, hasta el siglo XXI, de tal suerte que en el nuevo milenio se han promulgado: la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, emitida el 11 de junio de 2003; la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, publicada el 2 de agosto de 2006; la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, que aparece en el Diario Oficial de la Federación el primero de febrero de 2007. En este primer contexto normativo podemos hablar de que el elemento de concreción de ciudadanía y respeto hacia las mujeres adquiere otra connotación a inicios del nuevo milenio; más las que se han sumado y que enunciaremos líneas más adelante.

Los elementos legales adquieren forma y aplicación en las instituciones públicas destinadas para cumplir y hacer cumplir la disposición normativa y otorgarles las oportunidades plenas a inicios del siglo XXI a las mujeres mexicanas. De aquí que el orden estatal dispondrá desde su Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de la alternancia, la conformación administrativa para hacer plausible y operativo a nivel gubernamental

las acciones y recomendaciones a favor de la mujer a través del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), surgido en 2001. El Plan de gobierno del entonces Presidente Vicente Fox, colocó en su punto 5.3.2. *Equidad e igualdad. Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades*, con el siguiente enunciado: “Incrementar la equidad e igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y las desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.”<sup>31</sup>, que se materializa con el INMUJERES y con las leyes propias del sexenio referido.

En continuidad con las políticas de equidad e igualdad, el Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012 del ex Presidente Felipe Calderón, estableció en su *Eje 3. Igualdad de oportunidades; Punto 3.5 Igualdad entre mujeres y hombres*. Sumado a este punto el *Objetivo 16* del Plan determinó: “Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual”<sup>32</sup>. Las propuestas y estrategias de atención a los objetivos del Plan 2007-2012 se perfilaron a través del *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 (PROIGUALDAD)*<sup>33</sup>, emitido el 18 de agosto de 2009 como política de Estado en la materia y encargado a INMUJERES<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001. Pp. 83-84. Disponible en: [http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/coleccion/conevyt/plan\\_desarrollo.pdf](http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/coleccion/conevyt/plan_desarrollo.pdf)

<sup>32</sup> *Ibidem*. P. 211

<sup>33</sup> *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012*. Diario Oficial de la Federación, Martes 18 de agosto de 2009. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5105777&fecha=18/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5105777&fecha=18/08/2009)

Se puede ver leer en el **Diagnóstico de las situaciones de las mujeres en México**, del propio Programa lo siguiente:

“La desigualdad de género en sus manifestaciones más extremas induce a la violencia de género, que se expresa tanto en el ámbito público y en la vida social, como en el espacio privado de convivencia. Así lo manifiestan los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, que señala que 43% de las mujeres ha recibido agresiones de algún tipo por parte de su pareja actual o por su última pareja.

Según las modalidades de violencia captadas a través de esta encuesta, alrededor de 30% de las mujeres mexicanas ocupadas de 15 años y más, ha enfrentado algún episodio de violencia en el ámbito laboral, ya sea por discriminación o por hostigamiento; 16% ha sufrido algún tipo de violencia en la escuela; y en los espacios comunitarios (calle, mercado, transporte, cine, iglesia, tienda, hospital, etc.) 39.7% de las mujeres se ha enfrentado con algún tipo de violencia. En el ámbito privado 16% de las mujeres ha sufrido violencia por una persona distinta a su pareja dentro de su ámbito familiar; en cuanto a la violencia patrimonial (despojo de algún bien o propiedad), alrededor de 6% de las mujeres la ha padecido. A nivel nacional, 32% de las mujeres enfrenta violencia emocional, 23% económica, 10% física y 6% sexual. La violencia contra las mujeres es más frecuente en el ámbito urbano que en el rural, con 42% y 33%, respectivamente.

El círculo desigualdad-discriminación-violencia puede ser superado si se adoptan, como tareas prioritarias, el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de las mujeres y la ampliación de sus oportunidades de participación en la vida pública”. *Ibidem*. P. 1

<sup>34</sup> Decreto por el que se aprueba el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012*. Diario Oficial de la Federación, Martes 18 de agosto de 2009. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5105776&fecha=18/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5105776&fecha=18/08/2009)

Entre el cierre del siglo XX e inicios del XXI, los *Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá de 2015*, se convirtieron en el referente más significativo en diversas materias, entre ellas, para dar cumplimiento a su *Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer*, y para ello su *Meta 3, Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria. Preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de enseñanza a más tardar en 2015*<sup>35</sup>. Lo que obligó a los Estados miembros, entre ellos México, a aplicarse a fondo en los cometidos que las metas marcaron.

Sin duda el debate y la agenda en curso está en el actual *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. El gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, de manera amplia coloca su rubro **II. México Incluyente**, como eje rector en la concreción de condiciones de igualdad. Derivado de su Diagnóstico, se establece como *Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de Oportunidades* (PND, 2013-2018)<sup>36</sup>. Dentro de sus estrategias transversales la *Perspectiva de Género*, demanda,

<sup>35</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Objetivos de desarrollo del milenio y más allá de 2015. Hoja de datos*. Disponible en: [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/Goal\\_3\\_fs\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/Goal_3_fs_sp.pdf). Las cursivas son del autor.

<sup>36</sup> Peña Nieto, Enrique, Presidente, Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf> Se lee en el Diagnóstico lo siguiente: "Este Plan tiene como uno de sus ejes transversales la igualdad sustantiva de género, porque sin la participación plena de las mujeres, quienes representan la mitad de la población, en todos los ámbitos de la vida nacional, México será una democracia incompleta y enfrentará fuertes barreras en su desarrollo económico, político y social. Los retos en esta materia son aún muchos y muy complejos. Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012, 18.4 millones de mujeres formaban parte de la población ocupada en el país; su tasa de participación laboral es de 42.9%, casi dos veces menor a la de los hombres. A pesar de que la participación femenina en la economía ha crecido aceleradamente en los últimos 40 años, en su mayoría se siguen desempeñando en puestos de menor jerarquía, en trabajos precarios que carecen de seguridad social, y en actividades propias de los roles asignados a su género, es decir, en el sector de servicios como vendedoras, profesoras, enfermeras y cuidadoras de niños. Asimismo, en México se observan grandes diferencias de género en cuanto al trabajo remunerado: 49.5% de las mujeres ocupadas ganan menos de dos salarios mínimos en comparación con el 34.7% de los hombres. Según el Índice de Discriminación Salarial de 2012, las mujeres ganan en promedio 5% menos que los hombres. Sin embargo, en algunas ocupaciones la brecha de percepciones es mucho mayor.

Cuatro de cada 10 hogares en México tienen jefatura femenina, lo que refleja el aumento de su presencia en la economía y el mercado laboral. Usualmente, estas mujeres desempeñan una doble jornada: además de su empleo se encargan del trabajo doméstico, aunque este último no se contabiliza en las cuentas nacionales..." Ibidem. P. 46

Véase Diario Oficial de la Federación. Segunda Sección. Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el lunes 20 de mayo de 2013. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299464&fecha=20/05/2013)

Véase Diario Oficial de la Federación. Segunda Sección. Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el lunes 20 de mayo de 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

ocupa y cruza a todo el Plan Nacional de Desarrollo como compromiso de Estado.

En este sentido se publicó el 20 de agosto de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, el actual *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*<sup>37</sup>. Propiamente el Programa define la agenda por atender y plasma los Objetivos destinados a darle curso y cumplimiento, entre ellos el *Objetivo transversal 6: Incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional y su Estrategia 6.2 Promover la igualdad de género en las oportunidades y resultados de la democracia y el desarrollo político.*

Este recuento nos da una amplia muestra de los trabajos y acciones emprendidas no sólo por los gobiernos nacionales a partir del siglo XXI, sino por los organismos internacionales que han dictado y dictan normatividad en la materia, con ello es importante tener presente que ante el carácter universal que determina la condición de subordinación o sumisión de las mujeres como un patrón cultural y los estereotipos que la acompañan explicado en los apartados previos, ha sido una constante que organismos de carácter supranacional definen políticas que son retomadas por los Estados asociados o miembros para dar cumplimiento a los acuerdos, a las cartas o a los convenios.

## **6. Algunos aspectos de la Efectividad del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 y el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género**

Ahora bien, la condición de transversalidad, como proceso activo de transformación en la forma de asumir y abordar los problemas públicos que ocupa al actual gobierno, está en la obligación de implementar la perspectiva de género en todos los programas que promueve en el orden federal y su réplica en el ámbito estatal y municipal, por ello el PROIGUALDAD:

... obedece a la obligación señalada en el PND de contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno; esto significa que en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal estarán explícitas la perspectiva de género y las acciones

<sup>37</sup> Diario Oficial de la Federación. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sexta Sección. *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*. Viernes 30 de agosto de 2013. Ver publicación en DOF: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312417&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312417&fecha=30/08/2013) . Las cursivas son del autor.

afirmativas (concebidas como medidas efectivas, caracterizadas por su dimensión temporal que inciden en la reducción de las desigualdades) que permitan reducir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.<sup>38</sup>

Al convertirse en un Programa Macro del Gobierno Mexicano, se busca lo siguiente:

El propósito del PROIGUALDAD es alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y en un contexto de democracia participativa, utilizando para ello la planeación, programación y presupuesto con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas centradas en reducir las brechas de desigualdad que actualmente se observan entre mujeres y hombres.<sup>39</sup>

En este sentido en uno de los rubros sensibles asociado al Fomento de la Equidad de Género y la No Discriminación en el Mercado Laboral a cargo de la STPS, centrados en su Monitoreo 2013 del CONEVAL, encontramos que:

Durante 2013 se logró beneficiar a través de las distintas acciones de la Dirección General para la Igualdad Laboral a 182,423 personas en situación de vulnerabilidad, la cual comparada con la programada de 60,000, da como resultado un porcentaje de cumplimiento de 304 por ciento. La diferencia obedece a la demanda de personas en situación de vulnerabilidad laboral para ser incluidas en algún centro de trabajo, que fueron apoyadas por algún esquema de la Dirección General para la Igualdad Laboral.<sup>40</sup>

Sin embargo, en el “Análisis de la Cobertura”, no fue posible atenderle, debido a que no están homologados. Las debilidades se centran en: “1. Cambios recurrentes en los cuadros directivos del Programa lo cual dificulta el flujo de información necesaria para la realización de análisis, monitoreo y evaluación del programa, además de repercutir en la identificación precisa de las prioridades a ser atendidas. 2. Las fuentes de información no son robustas, lo cual afecta la confiabilidad de las mismas”<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Diario Oficial de la Federación, PROGRAMA Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. PROIGUALDAD 2013-2018. Publicado el 30 de agosto de 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5312418](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5312418)

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> CONEVAL. *Fomento de la Equidad de Género y la No Discriminación en el Mercado Laboral*. STPS. Dirección General para la Igualdad Laboral. Ficha de Monitoreo 2013. Disponible en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha\\_Monitoreo\\_Evaluacion\\_2013/STPS/14\\_E005.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/STPS/14_E005.pdf)

<sup>41</sup> *Ibidem*. P. 2.



Como está enunciado, la búsqueda para erradicar las formas o patrones de discriminación, exclusión y violencia de género, se asume como un programa que en buena medida promueve el logro de condiciones plenas de igualdad entre mujeres y hombres. La posibilidad de su efectividad radica en que a través de políticas públicas y la aplicación de un significativo presupuesto se logre erradicar las prácticas culturales que han prevalecido. De tal suerte que "...la reforma al artículo 15 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de marzo de 2012, dispone la obligación de incorporar en los presupuestos de egresos de las entidades federativas, la asignación de recursos para el cumplimiento de la política en materia de igualdad..."<sup>42</sup>. Este aspecto en buena medida llevó al gobierno mexicano y al INMUJERES, instancia encargada de darle seguimiento y cumplimiento al propio Programa, al surgimiento en diciembre de 2014 del Acuerdo por el cual se emitieron las *Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio 2015*<sup>43</sup>, con sus respectivos antecedentes puestos en 2013<sup>44</sup> y 2014<sup>45</sup>.

En concreto el Programa tiene por objetivo: "...fomentar e impulsar a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres contribuyendo a la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura organizacional de la administración pública

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Federación, *PROGRAMA Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. PROIGUALDAD 2013-2018*. 30 de agosto de 2013. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5312418](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5312418). *Ibidem*. P. 2

<sup>43</sup> "El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG), se constituyó en el año 2008 con el nombre de Fondo para la Transversalidad de la Perspectiva de Género y, a partir del 2010, adquirió el carácter de programa sujeto a Reglas de Operación. Dirigido a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) y a las Instancias Municipales de las Mujeres (IMM), el PFTPG favorece el desarrollo de proyectos y acciones que, orientados a disminuir las brechas de desigualdad de género en todos los ámbitos de la vida, impulsen la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura organizacional de las administraciones públicas estatales y municipales, a efecto de lograr la igualdad sustantiva. Mediante el fortalecimiento de las IMEF y de las IMM como instancias rectoras de la política de igualdad en las entidades federativas y en los municipios, el PFTPG contribuye a la implementación de la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombre". Disponible en: <http://inmujeres.gob.mx/index.php/programas/transversalidad2>

<sup>44</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio fiscal 2013. DIARIO OFICIAL del Jueves 28 de febrero de 2013. Disponible en: <http://inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/programas/rop-2013.pdf>

<sup>45</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, para el ejercicio fiscal 2014. DIARIO OFICIAL del lunes 30 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/programas/transversalidad/2014/rop%20pftpg%202014%20dof%20vf.pdf>

estatal, municipal y de las delegaciones de...[la]...[CDMX]...”<sup>46</sup> Destinado a la instancias estatales y municipales encargadas de la aplicación del Programa y de los recursos que de éste derivan.

Con relación a este Programa de Fortalecimiento ya se tienen algunos resultados aplicados para el ejercicio 2013. El Programa de Fortalecimiento 2013, incluye en su cobertura 32 entidades federativas y los municipios. Aplicado a la población objetivo con 32 instancias de las Mujeres en las entidades federativas, los Gobiernos municipales y las Instancias Municipales de las Mujeres, en este entendido las instancias ejecutoras del gasto serán los IMEF, y los IMM, o en su caso el Gobierno municipal. Como instancia rectora o normativa está el propio INMUJERES<sup>47</sup>.

En este rubro los resultados que arroja el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas del Desarrollo (CONEVAL)<sup>48</sup> son:

Con relación al presupuesto ejercido al año 2013 (315.66 mdp)... El Programa se alinea con la Estrategia Transversal “Perspectiva de Género” del PND 2013-2018, que establece incorporar la PEG en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios de la APF. También se alinea con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, objetivo transversal 6 que instituye incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional.<sup>49</sup>

El punto asociado a esta primera evaluación si bien es favorable, existen para ese año algunas debilidades identificadas como:

1. Carencia de un manual de procedimientos que regule los procesos del Programa.
2. Falta de una estrategia de capacitación a las instancias ejecutoras acorde a sus necesidades y perfiles.
3. Insuficiente sinergia y coordinación con otras áreas operativas del INMUJERES para articular esfuerzos y fortalecer la estrategia operativa con el conjunto de instancias ejecutoras.

<sup>46</sup> CONEVAL. *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres. FICHA DE MONITOREO 2014. P. 1. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2014\\_2015/INMUJERES/S010/S010\\_FMyE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/INMUJERES/S010/S010_FMyE.pdf)

<sup>47</sup> ACUERDO por el que se emiten las *Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio fiscal 2013*. DIARIO OFICIAL del Jueves 28 de febrero de 2013. Disponible en: <http://inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/programas/rop-2013.pdf>

<sup>48</sup> CONEVAL. *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres. FICHA DE MONITOREO 2013. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha\\_Monitoreo\\_Evaluacion\\_2013/INMUJERES/06\\_S\\_010.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/INMUJERES/06_S_010.pdf)

<sup>49</sup> *Ibid.*

4. Administración pública estatal y municipal con resistencia para implementar acciones a favor de la igualdad de género.
5. Alta rotación del personal que da seguimiento a los proyectos en las instancias ejecutoras.<sup>50</sup>

En este primer acercamiento podemos arrojar algunos elementos con relación al PROIGUALDAD 2013-2018, y el Programa de Fortalecimiento a la *Transversalidad de la Perspectiva de Género*. En primera instancia ambos son Programas de Gobierno iniciales y novedosos de la actual Administración y con miras a fortalecerse. Sin embargo, como punto clave se habla de cambio cultural en las organizaciones. Es decir, la condición de erradicación de las prácticas culturales previstas de tiempos inmemoriales, se centra exclusivamente en el ámbito laboral, dejando de lado que la semilla del proceso de subordinación y sumisión de las mujeres al dominio patriarcal es ancestral y que por tanto, tendría que perfilarse con políticas que irradian al ámbito de lo privado y que si bien existen no han tenido los suficientes logros para revertir las tendencias asociadas a violencia por razones de género. Podemos mencionar, como ejemplo, sobre el punto que el 30 de julio de 2015 la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, a petición del Gobernador del Estado de México, emitió la alerta de género para 11 municipios de los 125 que conforman la entidad federativa, catalogados como los más peligrosos por el número de feminicidios que se cometen<sup>51</sup> y con ello atender a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En seguimiento con las observaciones del Consejo Nacional de Evaluación, se cuenta a la fecha con el referente del *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres, en su Ficha de Monitoreo 2014<sup>52</sup>, refiere lo siguiente:

El programa no cuenta con evaluaciones de impacto; hasta el ejercicio fiscal 2015 el Programa Anual de Evaluación no ha señalado ninguna evaluación de este tipo. No existen evaluaciones de resultados atribuibles al programa. El periodo evaluado es el

<sup>50</sup> *Ibidem*. P.2. Las negritas son mías.

<sup>51</sup> CNN MÉXICO. "Las localidades en las que operará la alerta son Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco, Cuautitlán Izcalli y Chalco..." La Segob oficializa la alerta de género para 11 municipios del Edomex. Autoridades federales y locales deberán definir acciones para prevenir y atender con rapidez violencia contra mujeres, entre otras medidas. 31 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/07/31/la-segob-oficializa-la-alerta-de-genero-para-11-municipios-del-edomex>

<sup>52</sup> CONEVAL. *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres. FICHA DE MONITOREO 2014. Op. Cit. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2014\\_2015/INMUJERES/S010/S010\\_FMyE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/INMUJERES/S010/S010_FMyE.pdf)

segundo año que el programa presenta un diseño que opera a dos niveles: estatal y municipal, producto del rediseño del programa en 2013; que atiende a recomendaciones de evaluaciones externas...<sup>53</sup>

Con relación a la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), el CONEVAL encuentra y expone en esta Ficha de Monitoreo, los siguientes indicios de su aplicación y resultados con relación a las 31 entidades atendidas y los 418 municipios involucrados:

“...La MIR del 2014 presenta una estructura de indicadores a nivel de IMEF e IMM, tanto para los de fin y propósito como los de componentes. En el periodo analizado se reportan indicadores de resultados, así como los de gestión y servicios. Debido a que las IMEF no solicitaron el total de recursos al que, de acuerdo a ROP 2014, podían acceder, se destinaron recursos para apoyar a un mayor número de IMM, favoreciendo el incremento de indicadores a este nivel. Los indicadores de fin alcanzan la meta a nivel de IMEF y se supera la meta para el periodo a nivel IMM, por la causal ya explicitada. Los indicadores de propósito superan la meta prevista para 2014. Los indicadores de componente y actividades tienden a alcanzar la meta, y una gran parte de ellos la superan.”<sup>54</sup>

De acuerdo con el análisis de la cobertura, los municipios que se vieron beneficiados pasaron de 406 en 2013 a 418 en 2014. Cabe señalar que de acuerdo con la definición de la Población Objetivo: “...a nivel municipal son los municipios con IMM que pueden beneficiarse por el programa (1540 en 2013 y 1670 en 2014); siendo sensible a los cambios en los gobiernos municipales que afectan la permanencia de Instancias y sus titulares...”<sup>55</sup> Tomando en cuenta que el total de municipios contabilizados por el INEGI en 2014 son 2,456<sup>56</sup>, los 1670 contemplados en la cobertura que cuentan con IMM logra cubrir, en números, el 67.99% del territorio municipal, pero como se ha dicho, la cobertura real a 2014 son sólo 418 municipios, lo que significa el 17.01% del territorio a nivel municipal.

Con relación al Análisis del Sector que involucra el Presupuesto Ejercido se tiene lo siguiente:

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) *Clasificación de países; entidades federativas y municipios de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 2014. P. VII. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825064303>

Presupuesto Ejercido<sup>57</sup>

Año	Presupuesto del Programa (MDP) (1)	Presupuesto del Ramo (MDP) (2) % =	(1) (2)
2009	NA	48,556.40	ND
2010	172.16	46,528.75	0.37%
2011	150.77	49,697.17	0.30%
2012	132.85	53,527.19	0.25%
2013	315.66	43,682.00	0.72%
2014	361.47	46,565.59	0.78%
<b>Año de inicio del Programa: 2010</b>			

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)". En CONEVAL. *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres. FICHA DE MONITOREO 2014.

Lo que salta a la vista es la reducida proporción del presupuesto que se ejerce dentro del Ramo como parte del cumplimiento a los diversos aspectos que involucran al propio Plan Nacional de Desarrollo en su objetivo transversal y al cumplimiento de su objetivo PROIGUALDAD<sup>58</sup>. Derivado de ello, el propio CONEVAL destaca a la par fortalezas y debilidades, de las segundas, donde está el foco de atención, se tiene que: "La población objetivo a nivel de municipio es sensible a los contextos políticos y administrativos, lo cual representa un reto y un área de oportunidad para el diseño de acciones que brinden relativa estabilidad en la composición de municipios apoyados en cada periodo"<sup>59</sup>. Nos atrevemos a decir que dentro de estos contextos sensibles está el cultural.

Sin duda las resistencias para revertir los patrones culturales es el mayor reto, mismo que está puesto en el espacio de lo privado. Podemos abordar diversas cuestiones e incluso lograr resultados más efectivos, si antes de la implementación de estos programas logramos un rastreo puntual, causas de las causas, de cuáles son las condiciones por las que los comportamientos de las mujeres con relación a la subordinación, sumisión y maltrato, siguen siendo aceptadas, y los patrones culturales ligados al patriarcado son reproducidos. Las lógicas asociadas a cambios culturales en el espacio de lo privado y su trasposición a los espacios públicos y organizacionales deben estar especialmente relacionadas no sólo con lo que viven las mujeres en el espacio laboral, ya que los prototipos de comportamiento asociados a la sumisión y de dominio patriarcal se

<sup>57</sup> \*\* Valores a precios constantes promedio de 2012, actualizados con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) MDP: Millones de Pesos. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)". En CONEVAL. *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres. FICHA DE MONITOREO 2014. Op. Cit. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2014\\_2015/INMUJERES/S010/S010\\_FMyE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/INMUJERES/S010/S010_FMyE.pdf)

<sup>58</sup> *Ibíd.*

<sup>59</sup> *Ibidem*. P. 2

adquieren en casa, se reproducen en la misma y se manifiestan en todos los espacios. Por lo que la problemática es mayúscula y el compromiso por encontrar mecanismos que la reviertan es mayor, lo que obliga a emprender acciones de gobierno más enérgicas y comprometidas.

Sin embargo, de los datos que arroja la Ficha de Evaluación 2014, en su recuadro “Avances del programa en el ejercicio fiscal actual (2015)”, preocupan las condiciones que observa el CONEVAL, a saber:

1. En el 2015 el programa realiza cambios en su fin y propósito. En la MIR 2015 el fin se define de manera imprecisa y distanciándose de lo establecido en el objetivo general de la ROP 2015. 2. Los cambios de fin y propósito se reflejan en nuevos indicadores asociados, y algunos presentan carencias importantes. Con estos cambios se afecta la lógica vertical de la matriz, y también la lógica horizontal. A saber, uno de los indicadores de propósito sólo reporta cobertura del programa a nivel municipal, y no refiere a la implementación de acciones por parte de las IMM para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas; sobre la cual versa el propósito del 2015 (MIR,2015).<sup>60</sup>

Como es de conocimiento, las Fichas de Monitoreo y de Evaluación que emite el CONEVAL cierran y se presentan después de cada ejercicio fiscal, de tal suerte que las valoraciones a 2015 y 2016 las obtendremos hacia 2017. Este estudio se encuentre enfocado en la temática y, a la postre, se profundizará en ello considerando los avances gubernamentales y sociales subsecuentes que permitirán dar cuenta de la efectividad del Programa, en el ánimo de que el monitoreo del mismo a su vez profundice y revise los aspectos medulares de la problemática planteada, adelantando, es muy probable que una detallada evaluación del Programa nos remita a establecer causas de causas y, a partir de ello, llevar a cabo políticas públicas que reviertan de raíz el patrón cultural de subordinación, discriminación y exclusión en contra de las mujeres, aún persistente.

### **Conclusiones:**

La lógica del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del actual gobierno mexicano, destaca por el cruce transversal que impulsa de manera decidida la perspectiva de género inclusiva, y ampliada por el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018.

Sin duda, las condiciones de esta promoción permiten que el Gobierno Federal ponga en marcha las acciones necesarias para cumplir las

<sup>60</sup> *Ibid.*

metas en la materia y con ello, replicando al mismo programa, alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y a su vez, erradicar la violencia contra las mujeres en la sociedad mexicana.

Sin embargo, las vertientes que emplea para lograrlo aún deben combatir el rezago cultural en este rubro, ya que persisten condiciones arraigadas de discriminación y exclusión determinadas por una serie de estereotipos de género que deben erradicarse, día a día, con la ruptura paulatina de lo que se identifica como el “cerco doméstico”, o bien el llamado “piso pegajoso”, estrechamente ligado a las actividades de cuidados que llevan las mujeres en sus respectivos espacios privados, o el “techo de cristal”, que limita su posible crecimiento profesional, académico y personal. Elementos que de manera consciente o inconsciente llevan a la mujer a mantener o reproducir patrones de comportamiento que atentan contra los propios derechos de mujeres y niñas en la cotidianidad.

En términos reales, si bien se habla de un cumplimiento, los datos que nos arroja la valoración que realiza el CONEVAL, deja una fuerte preocupación por la limitación presupuestal en su cumplimiento y la distracción en los ajustes para la aplicación de los mecanismos y herramientas que favorezcan su atención.

En esta tesitura, se establecen los elementos de análisis, en primer término del trance histórico asociados a la paulatina ruptura de este “cerco doméstico”, “piso pegajoso” y “techo de cristal” en los diferentes ámbitos de la vida de las mujeres, que le permitan liberarla de las condiciones de discriminación, subordinación, violencia y exclusión que experimentan, y el reto de cómo trascenderlo, a través de una dosis sustancial de cambio cultural que se logró implementar con los medios que promueven, en primera instancia, el Gobierno Federal para superarlo, así como su réplica por los gobiernos locales y municipales para favorecer la presencia de las mujeres con su participación en espacios de toma de decisiones, así como de recuperación y uso de sus derechos individuales. Si bien hay avances, no podremos hablar de cambios sustanciales hasta que el factor cultural sea totalmente revertido.

## FUENTES DE CONSULTA:

Alejandro Ramírez, Gloria Luz y Torres Alonso, Eduardo. “El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Construcción y tropiezos”. Revista *Estudios Políticos* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Novena época, México. Número 39 (septiembre-diciembre, 2016). Pp. 59-89. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/57316>

- Alejandre Ramírez, Gloria Luz. "Mujer y presencia política en México. Un debate por la participación y la igualdad en el ámbito de la Administración Pública del Siglo XXI". En Rodríguez, R. (Coordinadora) *La mujer en la administración pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México, 2014. Pp. 51-75.
- Alejandre Ramírez, Gloria Luz. "Y a la par del camino fuimos creciendo..." En Buenfil Burgos, Rosa Nidia y Navarrete Cazales, Zaira (coordinadoras) *Discursos educativos, identidades y formación profesional. Producciones desde el análisis político de discurso*. Programa de Análisis Político del Discurso (PAPDI)-Plaza y Valdés Editores, México, 2011
- Amorós, Celia. *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. 2ª ed. Barcelona. Anthropos, 1991. Disponible en:  
[https://books.google.com.mx/books/about/Hacia\\_una\\_cr%C3%ADtica\\_de\\_la\\_raz%C3%B3n\\_patriarc.html?id=kaxPX3wK1c8C&redir\\_esc=y](https://books.google.com.mx/books/about/Hacia_una_cr%C3%ADtica_de_la_raz%C3%B3n_patriarc.html?id=kaxPX3wK1c8C&redir_esc=y) Consultado el 30 de septiembre de 2015.
- Amorós, Celia. Capítulo 11 "Origen de la familia, origen de un mal entendido"; en *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. 2ª ed. Barcelona. Anthropos, 1991. Pp.25-288. Disponible en:  
[https://books.google.com.mx/books?id=kaxPX3wK1c8C&pg=PA251&hl=es&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=kaxPX3wK1c8C&pg=PA251&hl=es&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false) Consultado el 30 de septiembre de 2015.
- Beauvoir, Simone de. *El segundo sexo*. Contemporánea, de bolsillo, reimp, México. Random House Mondadori. 2013.
- Cazés, Daniel. *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*. México. CONAPO, INMUJERES, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. 2005.
- CNN MÉXICO. La Segob oficializa la alerta de género para 11 municipios del Edomex. Autoridades federales y locales deberán definir acciones para prevenir y atender con rapidez violencia contra mujeres, entre otras medidas. 31 de julio de 2015. Disponible en:  
<http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/07/31/la-segob-oficializa-la-alerta-de-genero-para-11-municipios-del-edomex>
- CONEVAL. *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres. FICHA DE MONITOREO 2013. Disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha\\_Monitoreo\\_Evaluacion\\_2013/INMUJERES/06\\_S\\_010.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/INMUJERES/06_S_010.pdf)
- CONEVAL. *Fortalecimiento de la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres. FICHA DE MONITOREO 2014. Disponible en: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2014\\_2015/INMUJERES/S010/S010\\_FMyE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/INMUJERES/S010/S010_FMyE.pdf)



DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, para el ejercicio fiscal 2015. México Disponible en: <http://aplicaciones.inmujeres.gob.mx/e-transversalidad/ROP2015.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, para el ejercicio fiscal 2014. DIARIO OFICIAL del lunes 30 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/programas/transversalidad/2014/rop%20pftpg%202014%20dof%20vf.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. México, Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Sexta Sección. *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*. Viernes 30 de agosto de 2013. En DOF: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312417&fecha=30/08/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312417&fecha=30/08/2013) .

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género para el ejercicio fiscal 2013*. México. DIARIO OFICIAL del Jueves 28 de febrero de 2013. Disponible en: <http://inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/programas/rop-2013.pdf>

Echeverría, Bolívar. *La modernidad de lo barroco*. México. Era, 2011.

*PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018*, México, 2013.

Presidencia de la República. Disponible en:

<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) *Clasificación de países; entidades federativas y municipios de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 2014. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825064303>

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES). Opinión de la Dependencia. *Monitoreo 2014. Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*. Disponible en:

[file:///F:/MATERIALES/PROGRAMA%20DE%20FORTALECIMIENTO%20httpinmujeres.gob.mxindex.phpprogramasptransversalidad2/CONEVAL\\_MONITOREO%20TRANSVERSALIDAD\\_2013-2015/opinion\\_de\\_la\\_dependencia\\_monitoreo%202014.pdf](file:///F:/MATERIALES/PROGRAMA%20DE%20FORTALECIMIENTO%20httpinmujeres.gob.mxindex.phpprogramasptransversalidad2/CONEVAL_MONITOREO%20TRANSVERSALIDAD_2013-2015/opinion_de_la_dependencia_monitoreo%202014.pdf)

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES). 2008. México, Gobierno Federal. *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*. Disponible en:

[http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/equidad/marco\\_legal/100919.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/equidad/marco_legal/100919.pdf)

Lagarde y De los Ríos, Marcela. *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. 3ª ed. Reimp.

Dirección General de Estudios de Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras, Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México, 2001.

Orter, Sherry. "Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura" En Harris, Olivia y Young, Kate (Compilados y prologados). *Antropología y feminismos*. Barcelona. Anagrama. 1979. Pp. 23-46.

Petchesky, P. y Judd, K. (Comps.). *Cómo negocian las mujeres sus derechos en el mundo. Una intersección entre culturas, políticas y religiones*, México, El Colegio de México. 2006.

Reed, Evelyn. *La evolución de la mujer del clan matriarcal a la familia patriarcal*. Feminismo. México. Fontamara, 2005.



# Revista de Administración Pública

## Los espacios cuentan: prácticas y discursos en la Administración Pública sobre las políticas de igualdad de género.

Daniela Cerva Cerna\*

### Presentación

El abordaje de la inclusión de las políticas de género en el Estado mexicano requiere una mirada que reconstruya no sólo el devenir histórico de este proceso, con sus diferentes enfoques y modelos interpretativos; es necesario revisar críticamente la relación que existe entre el desempeño institucional y las representaciones que prevalecen sobre las acciones a favor de la igualdad de género en los ámbitos organizacionales desde donde éstas se despliegan.

Las demandas por igualdad y no discriminación con base en el género se plantean como reivindicaciones colectivas, que aun cuando se apoyan en el discurso de los derechos individuales de las mujeres como ciudadanas, demandan al Estado sin abstraerse de cuestionarlo.

Este ensayo se divide en dos grandes apartados. El primero presenta el encuadre conceptual sobre las políticas públicas, con especial énfasis en el desarrollo de políticas de igualdad en el marco de los procesos de su inclusión en el Estado. Se presentan los principales antecedentes a

\* Licenciada en Sociología por la Universidad de Chile. Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México y Doctora en Ciencias Políticas con orientación en Sociología, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Egresada de la estancia posdoctoral en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM. Sus líneas de investigación son: teoría feminista, estudios de género, políticas públicas, análisis institucional. Entre sus publicaciones más recientes destacan: "Procesos de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado: Análisis desde la cultura organizacional" (2013); "Entre la ausencia y lo insulso: la agenda de género en las campañas presidenciales de 2012"; "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012" (2014), "Participación política y violencia de género en México" (2014). Actualmente es Profesora Investigadora, Tiempo Completo, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

nivel internacional y nacional, los actores involucrados y la respuesta institucional para el abordaje de políticas públicas para la igualdad de género.

En el segundo apartado se problematiza, desde un análisis que vincula estructura, procesos y actores, los obstáculos y límites que enfrentan los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en México, destacando la reacción de los actores institucionales que son parte del ámbito de la administración pública, donde estas acciones se construyen. Las variables que propongo poner de relieve son la cultura política y organizacional como aspectos que condicionan el desempeño institucional de dichas acciones.

La información que se analiza se desprende de una investigación de corte cualitativo, que reconstruye las representaciones que funcionarios públicos tienen acerca del enfoque de género y sus acciones dentro de la administración pública en México.

## **I. La construcción de políticas públicas desde un enfoque de género: devenir histórico y aportes desde las ciencias sociales**

### **Las políticas públicas: estado de la cuestión**

Desde las ciencias políticas y sociales ha sido de sumo interés conocer y explicar la conformación de mecanismos de regulación social que aseguren los procesos de integración y bienestar de la población. Así, las políticas públicas son la materia prima que explica las formas que adquiere la acción gubernamental para dar respuesta racional a los problemas públicos y que han destacado autores como Cobb, Parsons y Roth.<sup>1</sup>

El proceso de toma de decisiones de aquello que una sociedad considera como “los principales problemas públicos” no sólo involucra el estudio de cómo el Estado despliega una serie de iniciativas para atender dicha necesidad. También incluye analizar el marco legal, el funcionamiento del gobierno, así como la interacción de otros actores sociales que son parte del juego, partidos políticos y sindicatos, movimientos sociales y grupos organizados, poderes fácticos, entre otros, así como los marcos interpretativos que acompañan las demandas sociales.

En este curso de acción los actores cuentan con capacidades distintas de poner “sus temas” como parte de la agenda institucional. Claramente los aspectos vinculados con los valores y las construcciones ideológicas

<sup>1</sup> Véase Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc ,Ross. “Agenda Building as a Comparative Political Process”, *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, 1976. Wayne Parsons. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis*, México-Argentina, Flacso-Edgard Elgar, 2007. André-Noel Deubel Roth. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aura, 2006.

cobran sentido en la medida en que formarán parte de las consideraciones acerca de lo que se considera importante y le compete, o no, al Estado resolver como problemas de orden social.

De igual forma, el proceso de evaluación de las políticas implica integrar en el análisis el papel del Estado en la concepción y puesta en marcha de las intervenciones públicas y los resultados obtenidos bajo distintos esquemas interpretativos (desarrollo y crecimiento, costo-beneficio, eficiencia y eficacia, equidad, justicia, empoderamiento, etc.). En este marco, actualmente la noción de desempeño institucional se establece como una medida de evaluación de cómo las decisiones de política no sólo atienden a niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, sino además, fomentan la participación ciudadana y rendición de cuentas.<sup>2</sup>

El estudio de todos estos elementos forman parte de lo que en ciencia política y administrativa se denomina el ciclo de la política pública<sup>3</sup> y en su tratamiento destacan diversos enfoques explicativos que intentan analizar el proceso mediante el cual una demanda o necesidad se constituye en una propuesta de intervención pública.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Los procesos de reforma administrativa de la administración estatal han promovido un discurso que cuestiona la lógica de gestión burocrática tradicional, resaltando la necesidad de modernización de la gestión orientada a los resultados.

<sup>3</sup> El primer momento lo constituye la definición de la política pública, donde cobra especial énfasis la movilización de las personas en torno un problema; el segundo momento es la implementación, que refiere a la puesta en marcha de la solución que se proponen al problema planteado. Destaca en esta etapa la parte instrumental del proceso con especial énfasis en la figura de los expertos. La tercera etapa es la evaluación de los impactos o resultados obtenidos de la implementación de la política. Esta tipología no es lineal y ha sido sujeta a revisión y cuestionamiento debido a los contextos y coyunturas que impactan en el curso de acción establecido, así como los factores institucionales desde donde se sostienen las políticas (normas, reglamentos, sistema de partido y representación, política, entre otros).

<sup>4</sup> Luis F. Aguilar Villanueva (ed.). *Antologías de política pública*, 4 vols., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992; Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México, CIDE, 2008; Bob Jessop. "Desarrollos recientes en la teoría del Estado. Enfoques, problemas y agendas", en *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad Nacional de Colombia, 1999, pp. 99-134; León Peter de, "Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, 1997, pp. 5-17; James G. March, y Johan P Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, CNCYPYAP-UAS-FCE, 1997; Wayne, Parsons, *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis*, op. cit.; Ernesto, Stein, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, Lora, Eduardo y Payne, Mark (coords.), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; Subirats, Joan y Ricard Gomà, *Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis*, España, Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya-EurecaMedia, SL, 2002; André-Noel, Roth Deubel, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, y Germán Darío Valencia Agudelo, "Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado", *Semestre Económico*, vol. 14, núm. 30, 2011, pp. 87-104.

Desde un enfoque tradicional, las ciencias políticas consideraban que las decisiones públicas eran variables dependientes de la actividad política desarrollada por las autoridades formales. Se las veía como el resultado, el producto o la consecuencia de las decisiones de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran producto de las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y eran realizadas como un medio para legitimar su poder ante los gobernados. Hoy en día se sabe que si bien es parte central del quehacer del gobierno la gestión, implementación y evaluación de las políticas públicas, no está sólo en el proceso. La participación ciudadana se considera un factor fundamental, por tanto los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas que den respuesta a las demandas de la población.

Es en este sentido que se destaca el carácter público de las políticas, es decir, las políticas públicas no sólo son resultado de las instituciones, la presencia e intervención de actores diferentes al gubernamental (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc.) nos habla de un ámbito público donde los ciudadanos individuales, por sí mismos o a través de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas.<sup>5</sup>

Así entendidas, las políticas públicas son parte de un proceso político<sup>6</sup> destinado a generar políticas, es decir, curso de acción programadas que contienen un objetivo, recursos, una serie de acciones y actividades vinculadas, y potencialmente una población que se espera sea beneficiada. Crucial es el papel que juega el gobierno como catalizador de las demandas, así como la intervención de las comunidades de expertos que informan y orientan las decisiones que se deberán tomar.

De esta manera el estudio de las políticas públicas pone énfasis en que este proceso no sólo involucra aspectos teóricos y técnicos referidos a “un procedimiento”. La práctica de la política está enmarcada en

---

<sup>5</sup> La orientación que en ciencias políticas sustenta este enfoque es el pluralismo, donde se considera al proceso de las políticas públicas como un fenómeno orientado por las demandas y las opiniones públicas.

<sup>6</sup> En español utilizamos la noción de “política” para identificar varias dimensiones. En inglés se diferencian **polity**, la dimensión institucional de la política, de **politics**, el proceso político, y **policy**, el programa político.

sistemas políticos<sup>7</sup> que determinan la forma en que se decide qué es importante y cómo se debe resolver.<sup>8</sup>

Los procesos de decisiones y los resultados obtenidos no están exentos de conflictos, aquí entran en juego diversas tensiones, como las diferentes definiciones sobre el problema a resolver, las racionalidades organizativas y de acción, los diversos actores pugnan por implementar ciertas acciones y/o frenar otras.

Es por lo anterior que el cambio del énfasis en el estudio de las políticas públicas se ha concentrado más en el proceso de discusión, debate y decisión, que en el contenido y la orientación específica de las políticas.<sup>9</sup> Cobran importancia los mecanismos institucionales, el análisis de los sistemas políticos y la dimensión cultural desde donde se aplica la política, variables que funcionan de manera interactiva y que es preciso analizar desde un enfoque sistémico para entender tanto el papel que cumplen los diferentes actores, las reglas institucionales<sup>10</sup> y las prácticas políticas que sustentan las decisiones.

Como varios autores concuerdan, los procesos de debate, aprobación y ejecución de las medidas de política tienen un efecto central en la calidad

<sup>7</sup> Debido a las políticas de ajuste estructural, a los procesos de democratización política y al establecimiento de modelo de desarrollo y crecimiento económico, el estudio y análisis de las políticas públicas ocupó un papel central no sólo en los debates de los organismos de cooperación internacional, también fueron tema de estudios de las ciencias sociales y políticas, que para el caso mexicano se expresa en una serie de publicaciones relativas al papel del gobierno en la generación de mecanismos y programas sociales destinados a la superación de la pobreza. Hoy en día, la relación entre Estado-mercado-sociedad se insertan en contextos de expansión del neoliberalismo que obliga a generar políticas focalizadas hacia la población, con discursos que legitiman una nueva gestión pública orientada a la eficiencia y a la reducción del Estado.

<sup>8</sup> Para un análisis más completo sobre el proceso de toma de decisiones ver Parsons, Op.cit 2006. Aquí se exponen las principales orientaciones disciplinarias (ciencias políticas, la sociología, la teoría organizacional, la economía, la psicología y la administración), así como los enfoques explicativos: elitismo, poder, marxismo, pluralismo, corporativismo, institucionalismo y tecnocracia.

<sup>9</sup> Clásica es la tipología que nos ofreció Theodore Lowi entre las distintas orientaciones de política pública según su impacto en la sociedad: distributivas, regulativas y redistributivas. De acuerdo con los planteamientos de Roth, Subirats y Goma.

<sup>10</sup> Véase Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne (coords.). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

En los últimos años cobró fuerza el paradigma del neoinstitucionalismo para explicar el papel que juegan las instituciones en el comportamiento social, económico y político. Aquí interesa analizar el impacto que tienen determinadas configuraciones de las instituciones políticas sobre los procesos de formación de la política pública. Como señala el mismo Ernesto Stein, hay distintos temas que ven los efectos de arreglos institucionales en el resultado de las políticas: si el régimen político es presidencial o parlamentario, si el Estado es centralizado o descentralizado, si el sistema electoral es mayoritario o proporcional, si los partidos son muchos o pocos, débiles o fuertes, si las organizaciones empresariales, sindicatos y medios de comunicación participan en los procesos políticos, si la burocracia es meritocrática o clientelista, entre otros.



de las propias políticas públicas. El contexto también es un factor central que explica la diferencia de resultados, en el entendido que las políticas no se adoptan o ejecutan en el vacío, son parte de un contexto político, cultural y social que determina su definición y funcionamiento.

Ahora bien, el punto que me interesa resaltar es el efecto que tienen las políticas públicas sobre ciertos resultados, ya sean económicos o sociales; es decir, los cursos de acción que se deciden apuntan a una transformación del estado inicial que corresponde a la identificación de un problema. Y es aquí en donde entramos directamente a la discusión sobre las políticas públicas destinadas a promover una mayor igualdad entre los géneros y cómo debe entenderse este proceso en contextos de inclusión de las demandas históricas del feminismo y el movimiento de mujeres, en el marco de contextos organizacionales que presentan atributos particulares que pueden condicionar el sentido y los resultados de la igualdad de género.

### **Políticas públicas para la igualdad de género**

Las políticas públicas encierran una concepción de poder en la medida en que un grupo de personas intenta influir en las preferencias y acciones sobre las cuales se invertirán recursos que corresponden al ámbito de lo público. No todas las preferencias ni todos los actores que las reclaman tienen el mismo peso a la hora de tomar decisiones. Es en este sentido que las políticas públicas suponen una dimensión de poder<sup>11</sup> que la propia perspectiva de género reconoce e intenta develar como parte de la organización de la sociedad, y que da como resultado la desigual distribución de recursos (ya sea económicos, de poder o prestigio) que existe entre los géneros.

En efecto, las políticas de igualdad de género se han definido en función del transformar las relaciones de discriminación y desigualdad que son producto del ordenamiento genérico de las sociedades. Ello supone un entendimiento de la construcción social y cultural de las relaciones de género y, por tanto, un consenso sobre la importancia de intervenir políticamente para generar condiciones de igualdad. No sólo se trata de transformar la lógica del diseño de las políticas “agregando a las mujeres”, es igual de importante el análisis crítico de cómo las prácticas laborales-organizaciones desde dónde se piensan y ejecutan estas acciones también están imbuidas de patrones y condicionantes de género.

Para describir el desarrollo de políticas públicas orientadas a la igualdad de género propongo los siguientes temas claves:

---

<sup>11</sup> Parto de la interrelación que existe entre las políticas públicas como un eje de estudio de las ciencias políticas y la perspectiva de género como dimensión transversal de las ciencias sociales y categoría explicativa de la desigualdad social.

- a) Contexto en el cual emerge la incorporación de las demandas de género y los principales modelos explicativos.
- b) Entorno político-económico que ha propiciado la emergencia de las políticas públicas a favor del género: Actores claves y principales demandas.
- c) Cambio de paradigma que se ha producido en el análisis de las políticas públicas al incorporar el género como variable explicativa de la desigualdad social.

#### **a) Contexto en el cual emerge la incorporación de las demandas de género y los principales modelos explicativos**

En términos históricos, es en la segunda mitad de la década de los setenta y comienzos de los ochenta en que se desarrollan tres procesos que influyen enormemente en la acción y debate público acerca de las demandas de las mujeres en América Latina: procesos de democratización política y social, movilización internacional relativa a la condición social de las mujeres (Decenio Internacional de la Mujer 1975-1985) y cambio en el contexto económico mundial con la crisis de los ochenta (ajuste estructural, aumento de la desigualdad social, disminución de servicios estatales, etcétera).

Detrás de ellos es posible advertir la presencia de una importante reflexión teórica y académica sobre la condición social de la mujer, la que nutre no sólo el contenido de los movimientos de mujeres y feministas, sino que además, se inserta en el debate de las políticas públicas dirigidas hacia las mujeres.

Desde hace más de tres décadas asistimos a la creciente participación de las mujeres en la educación y el trabajo remunerado, la acción emprendida por el movimiento social de mujeres y el papel cumplido por organizaciones internacionales, instalan un escenario de demandas hacia los Estados y las sociedades por ampliar los derechos ciudadanos a favor de las mujeres. Así, se consagran acciones concretas en pro de la no discriminación, además se intenta propiciar una serie de condiciones sociales, económicas y políticas que impliquen igualdad de derechos para ambos sexos.

Inicialmente estos requerimientos se caracterizaron por atender la discriminación en ámbitos como la legislación, trabajo y educación, en función de mejorar la inserción social y las condiciones materiales de vida de las mujeres. Actualmente podemos observar que cobran relevancia las demandas que se dirigen a potenciar su capacidad de integración a espacios sociales determinantes que impliquen procesos de toma de decisión, la apropiación de los derechos sobre su cuerpo, y el empoderamiento social. Este giro se sustenta en una corriente basada en una perspectiva de género que implica una preocupación no sólo por el

sujeto “mujer”. Se introduce una nueva mirada relacional que integra tanto lo femenino como lo masculino en el análisis de las relaciones de género en los diversos contextos históricos, políticos y sociales. Relativizar la situación de las mujeres atendiendo al contexto social y cultural lleva a integrar en el análisis otras categorías de diferenciación que devienen en desigualdad: clase social, etnia, raza, edad, estado civil, etcétera.

La perspectiva de género busca explicar las formas en que se estructuran las relaciones sociales, señalando que los roles, actitudes, valores, necesidades e identidades de hombres y mujeres son producto de factores culturales concretos y no de procesos biológicos preestablecidos. Mientras las diferencias de sexo son naturales, las de género son culturales y, por ende, son susceptibles de modificación.<sup>12</sup>

Esta constatación fue ganando mayor legitimidad como estructura explicativa y comenzó a incluirse, a mediados de los setenta en la planificación del desarrollo de los países, principalmente del llamado Tercer Mundo. Ésta es la génesis de las acciones de política pública hacia las mujeres, sustentadas en el reconocimiento de la discriminación y desigualdad.

La mayoría de las investigaciones supone que es sólo desde Beijing en 1995 que se comienza a hablar de políticas públicas para la igualdad, y en términos concretos las políticas de desarrollo para las mujeres tienen un largo recorrido. Así lo atestiguan varias investigaciones que desde mediados de los ochenta informan sobre las características y objetivos que han estado en la base de la implementación de acciones hacia las mujeres, tanto desde el aparato del Estado como de organismos no gubernamentales.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Destacamos los trabajos a nivel nacional de Teresita de Barbieri, *Sobre la categoría de género: una introducción teórico metodológica*, México, IIS, UNAM, 1997. Marcela Lagarde. *Género e Identidades*, Taller de Metodología de Trabajo con Mujeres, México, FUNDETEC-UNICEF, 1994 y Marta Lamas, (comp.). *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, México. PUEG-Porrúa, 1996.

<sup>13</sup> Véase Barrig, Maruja. “El género en las instituciones: una mirada hacia adentro”, en Maruja Barrig y Andy Wehkamp (eds.), *Sin morir en el interno. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*, Perú, 1994, pp. 75-101. Naila Kabeer. *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, Paidós-PUEG, UNAM, 1998. Peter de León, “Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, 1997, pp. 5-17. Caroline Moser. “La planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”, en Virginia Guzmán. Patricia Portocarrero y Virginia Vargas (comps.). *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima, Flora Tristán Ediciones, 1991, pp. 55-124. Maruja Barrig Ediciones, 1991, pp. 55-124. María Nieves Rico. “Género en el desarrollo en el contexto de la Conferencia de Beijing”, *Equidad de Género y Desarrollo Local*, Rosa Candia Provoste (comp.). Santiago, Chile, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS, 1995, pp. 22-29. Kate Young. “Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres”, en Guzmán, Virginia *et al.* (eds.). *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Perú, Entre Mujeres/ Flora Tristán, 1991, pp. 15-54.

La literatura recoge cinco enfoques principales que han orientado la configuración de las políticas públicas y de desarrollo para las mujeres: Bienestar, Equidad, Antipobreza, Eficiencia y Empoderamiento, y el marco teórico y práctico en que se insertan son Mujeres en el Desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED).

El enfoque MED apostaba a que el empleo remunerado y mayores niveles de educación, salud y trabajo conseguirían integrar a la mujer al proceso de modernización, lo que además traería aparejado la eliminación de la discriminación sexual. Estas iniciativas se desarrollan durante la década de 1970. Los modelos surgidos en este contexto (equidad, eficiencia y antipobreza), al ser del tipo de generación de ingresos, han producido graves dificultades por la ampliación y extensión de la jornada de trabajo, junto con la inexistencia de un cuestionamiento a las formas en que se reproducen y perduran en las instituciones sociales y en las políticas sociales la discriminación en contra de las mujeres. En muchos casos la situación inicial de desigualdad en que se integran las mujeres al trabajo significa muchas veces más explotación, subutilización, trabajo y pobreza para las mujeres.

A mediados de los años 80 surge la perspectiva “Género en el desarrollo” (GED), en el marco de una nueva propuesta de desarrollo impulsada por mujeres pertenecientes a organizaciones de base en países en desarrollo. El grupo GED cuestiona la aparente neutralidad de género en el proceso de planificación y critica el supuesto que señala que el desarrollo beneficia a todas las personas por igual.<sup>14</sup> Su base conceptual considera que la discriminación que afecta a las mujeres tiene su origen en la forma en que se constituye socialmente la división sexual del trabajo que regula la esfera de la reproducción/producción con la consecuente relación entre lo femenino y masculino. Además otro elemento importante que está en juego es el escaso nivel de participación y exclusión de las mujeres en instancias de toma de decisiones y ejercicio del poder en instancias de decisión.

Dentro de sus líneas de acción en materia de planificación social, el enfoque GED considera como central evaluar los impactos diferenciales y desiguales de género de las políticas de desarrollo. Para ello, se propone considerar los efectos que los planes y programas de cualquier área tiene en materia de equidad de género y cómo este principio atraviesa la orientación de las políticas públicas en los países.

Esta conceptualización de la orientación de las políticas públicas hacia las mujeres es la que se consolida hoy en día en términos discursivos, así se constata en la mayoría de los planes y programas para la igualdad de

<sup>14</sup> Véase Naila Kabeer. *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, Paidós-PUEG, UNAM, 1998.

oportunidades y pese a que una evaluación específica de las acciones de gobierno está alejada de esta orientación, a nivel discursivo ha alcanzado gran legitimidad<sup>15</sup>.

Por su parte, la clásica distinción entre necesidades prácticas y estratégicas de género<sup>16</sup> como herramienta conceptual que traduce en términos empíricos la forma en que se construyen y expresan las diferentes necesidades e intereses de las mujeres y cómo estas deben ser atendidas por los distintos organismos involucrados en la planificación del desarrollo, ha cobrado forma, a mi juicio, en lo que operativamente se ha diferenciado como políticas de igualdad y transversalidad de género.

### **b) Entorno político-económico que ha propiciado la emergencia de las políticas públicas a favor de género: Actores claves y principales demandas**

La mayoría de las políticas implementadas en los países en desarrollo se han transformado a través del tiempo. Este cambio de énfasis responde principalmente a los esfuerzos emprendidos por el movimiento social de mujeres, la acción de organismos internacionales y los contextos históricos y políticos concretos que implican la emergencia de nuevos significados que deben acompañar a las políticas sociales para el desarrollo.

Del análisis de los distintos enfoques de planificación para el desarrollo de la década los setenta y ochenta se desprende que la inclusión de las problemáticas relativas a la mujeres va gestando determinados arreglos institucionales condicionados a las políticas macro de desarrollo, es decir, tendientes a aumentar los niveles de productividad y superar los niveles de pobreza para la región.

<sup>15</sup> Véase Daniela Cerva. *Análisis Sociopolítico de los Procesos de Institucionalización de la Perspectiva de Género en el Estado: Avances y Retrocesos en el Contexto de Transformación del Sistema Político Mexicano*, Tesis de Doctorado, México, FCPyS, UNAM, 2006.

<sup>16</sup> Para Caroline Moser las necesidades prácticas de género se definen como las respuesta a una necesidad inmediata que las mujeres identifican desde un contexto específico y que están dirigidas a cambiar la condición o calidad de vida, así, "el terreno doméstico, las actividades de generación de ingresos, y también los requerimientos de vivienda y servicios básicos... la vivienda y el agua son necesidades básicas de toda la familia... pero son identificadas... no sólo por quienes diseñan las políticas, preocupados por alcanzar objetivos de desarrollo, sino también por las mismas mujeres. Caroline Moser. "La planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", *op. cit.*, p.71. Por su parte, las necesidades estratégicas de género se refieren a los elementos que explican la discriminación y subordinación y por lo tanto, las propuestas de solución se dirigen a corregir las situaciones de desigualdad promoviendo políticas que impliquen relaciones igualitarias y equitativas en la sociedad. Para K. Young, en su trabajo realizado en 1991, los intereses estratégicos de género aparecen en escena cuando se cuestiona la posición de las mujeres en la sociedad a partir de un análisis crítico de la forma en que se estructuran y organizan las relaciones entre hombres y mujeres. La reflexión y toma de conciencia por parte de las mujeres es el primer paso que conduce a la identificación de las causas y posibles alternativas de cambio social, político y económico con el objeto de promover mayores niveles de igualdad y equidad entre los sexos.

Frente a estrategias de carácter asistencialistas y subsidiarias que propician acciones básicamente en materia de necesidades prácticas de género, se incorporan nuevas concepciones acerca del rol que le corresponde al Estado en la profundización de los derechos ciudadanos. Precursor en este sentido fue el enfoque GED, el cual proponía realizar un proceso gradual y constante de reorientación en la práctica de planificación para el fortalecimiento de la capacidad de las mujeres en el pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos, potenciando su capacidad de injerencia en los procesos de toma de decisión y participación en la esfera pública<sup>17</sup>.

Junto con los procesos de democratización que surgen en la década de los 80's en América Latina, se introduce un nuevo discurso de reivindicación para las mujeres, el que proviene principalmente de organizaciones de mujeres que luchan contra el autoritarismo político. Se plantea establecer un nuevo escenario de compromiso y negociación con los partidos políticos y el Estado, que incluya las demandas de las mujeres principalmente en su relación con el mundo del trabajo, familia, participación política y transformación en el sistema legal.

Tanto las Convenciones, Conferencias internacionales, Plataformas de Acción y la cooperación internacional han sido un factor clave de influencia externa que ha presionado por incluir la política de género dentro de los temas a ser priorizados por el Estado. Así mismo, el influjo del movimiento feminista internacional, y las redes de trabajo que se han consolidado desde finales de los ochenta forman parte de esta arena de presión caracterizada por el trabajo desplegado por organizaciones no gubernamentales en todo el mundo.

En relación a los principales temas que han sido objeto de política pública, es preciso señalar que los problemas que han tenido mayores posibilidades de acceder a las agendas son aquellos movilizados por los actores centrales del sistema social y político y que presentan mayor sintonía con las concepciones y normas discursivas compartidas<sup>18</sup>. A esto es lo que se denomina agenda de género, entendida como aquellos temas necesarios de atender en la medida en que la igualdad es un principio que

<sup>17</sup> Edna Cleary. *Género y Pobreza: Elementos para una discusión*, Serie Documentos de Trabajo núm. 29, Santiago de Chile, Sernam, 1995.

<sup>18</sup> Consúltense Virginia Vargas. "Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90", en Eccher, Cecilia (coord.), *De Poderes y Saberes. Debates sobre Reestructuración Política y Transformación Social*, Uruguay, DAWN-REPEN- Doble Clic Editores, 2000. Virginia Vargas. "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. (Una lectura político personal)", en Mato, Daniel (coord.), *Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder*, Caracas, CLACSO-Universidad Central de Venezuela, 2002, pp. 307-317.

el Estado debe garantizar. Partiendo de los derechos legales y laborales,<sup>19</sup> la agenda de género se ha ido complejizando, debido al reconocimiento de que estas mejoras no han significado cambios en la distribución del poder en el ámbito de toma de decisiones, ni de igualdad de oportunidades en la sociedad.

La entrada de la agenda de género a la agenda pública e institucional es una de las etapas más difíciles para las políticas de igualdad, en muchos casos este aspecto es más conflictivo que el propio proceso de gestión y puesta en práctica de la política.<sup>20</sup> Los agentes institucionales tienen tres posibilidades respecto a un tema político, pueden considerar el tema como irrelevante y no entrar a la agenda política; pueden considerar el tema, incluirlo en su agenda de actuación y sin embargo no implementar una política sustantiva al respecto, con lo cual el tema desaparece de la agenda; y por último, pueden considerar el tema, incluirlo en la agenda e implementar acciones al respecto. Las siguientes etapas incluyen: la decisión, la implementación y la evaluación de los resultados e impactos<sup>21</sup>. (Martínez, 1997).

Los principales temas de la agenda de género que han sido incluidas como políticas públicas durante los últimos años se relacionan con la superación de la pobreza, la violencia contra las mujeres, la promoción de la participación política a través de acciones afirmativas y, en menor medida, los derechos sexuales y derechos reproductivos. No obstante, hay que subrayar que pese a la presión de los movimientos de mujeres y feministas, algunas problemáticas han sufrido retrocesos aun cuando existen reformas legales y las convenciones suscritas por los países para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

### **c) Cambio de paradigma que se ha producido en el análisis de las políticas públicas al incorporar el género como variable explicativa de la desigualdad social**

Es de común acuerdo sostener que las políticas de igualdad de oportunidades pretenden generar condiciones para mejorar la vida de las mujeres y transformar las relaciones de género. Para muchos son acciones de justicia deliberada que pretenden corregir situaciones de discriminación que afectan a las mujeres por su condición de género.

<sup>19</sup> Solo por mencionar algunos temas: normatividad sobre propiedad conyugal y al derecho frente a los hijos, poder acceder a créditos, poder trabajar sin contar con el permiso del marido, cambio en las normativas sobre prohibición de ciertos trabajos para mujeres. Además se modifican los marcos legales haciendo explícita la no discriminación de género.

<sup>20</sup> Un ejemplo de ello es el tema de los derechos sexuales y reproductivos, específicamente referido al aborto. Éste ha sido un tema crucial para el movimiento feminista y que ha presentado serias resistencias para ingresar como tema de política pública.

<sup>21</sup> Véase Eva Martínez. "Políticas Públicas para la Igualdad entre los sexos: Reflexiones sobre el caso español (1975-1997)", en E. Uriarte, y A. Elizondo (coords.), *Mujeres en Política*, Barcelona, Ariel, 1997.

La trayectoria de este proceso, en América Latina y otros países, nos muestra que inicialmente con las iniciativas de MED y GED se fueron consolidando programas y áreas de trabajo para impulsar políticas para la equidad en los gobiernos y organismos internacionales, con el objetivo de generar acciones que consideraran las necesidades específicas de las mujeres y revertieran las condiciones de desigualdad entre los géneros en ámbitos como la salud, educación, economía, entre otros. Surgen así las llamadas políticas de igualdad, conducidas principalmente por oficinas o unidades de la mujer. Estas experiencias no sólo llevaron a una mayor legitimidad y conocimiento del tema, también significó concentrar experiencia e información, el desarrollo de comunidades de expertos y mayor presión a las agendas de gobierno.

La presentación de los trabajos e informes sobre la materia exceden por mucho las pretensiones de este escrito, sobre todo por la cantidad de manuales, programas de intervención y guías que han sido elaborados desde la década de los noventa y principios de este siglo por organismos internacionales y agencias de cooperación a nivel internacional y nacional.<sup>22</sup> En términos generales, estos documentos apuntan a ser una directriz de cómo emprender un proceso de incorporación de la perspectiva de género en el Estado para consolidar políticas públicas a favor de la equidad de género; es decir, tienen un fin práctico como herramienta para la administración pública y los gobiernos.

En general estos trabajos son una pauta descriptiva para que los gobiernos incorporen la perspectiva de género en la planeación de políticas públicas. Además de encontrar definiciones conceptuales sobre qué es el género, incluyen una caracterización sobre los tipos de política existente<sup>23</sup>, los factores a considerar para implementar políticas públicas a favor de las mujeres<sup>24</sup>, así como algunas estrategias prácticas de diagnóstico institucional y organizacional.

<sup>22</sup> Sólo por mencionar algunos, está la Unidad de Mujer y Desarrollo de la CEPAL, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la promoción de la Mujer UN-INSTRAW, Unión Europea, Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Instituto de la Mujer de España, Servicio Nacional de la Mujer de Chile, Instituto Nacional de las Mujeres, México. [http://e-mujeres.net/sites/default/files/catalogo\\_politicas\\_publicas.pdf](http://e-mujeres.net/sites/default/files/catalogo_politicas_publicas.pdf)

<sup>23</sup> Entre ellas están: las políticas ciegas al género porque contienen un sesgo a favor de las necesidades e intereses de los hombres; las políticas neutras al género, que reproducen los roles y estereotipos de género; políticas específicas para mujeres que favorecen con recursos y actividades para darle beneficios como grupo, pero no generan necesariamente una transformación en las relaciones de género; políticas redistributivas de género que buscan transformar las relaciones de género redistribuyendo con mayor equidad los recursos, las responsabilidades y el poder.

<sup>24</sup> Información desagregada por sexo, transformaciones normativas y legales, voluntad política al más alto nivel, capacitación de funcionarias/os públicos, presupuesto específico y análisis de presupuesto con perspectiva de género, consolidación de una infraestructura específica (mecanismo de género), elaboración de un programa o plan de igualdad, entre otros aspectos.



Retomando los supuestos sobre políticas públicas descrito más arriba, se advierte que en estos manuales se sigue la misma lógica en su construcción.<sup>25</sup> El punto distintivo, y por lo que se sostiene que el enfoque de género es un nuevo paradigma de la política pública, radica en afirmar que algo que parecía neutral y común a todos (las políticas públicas benefician a “toda la población”) es cuestionado a la luz de la perspectiva de género como una categoría específica de la desigualdad social.

Así mismo, y como lo expondré de manera crítica en el último apartado, incorporar la perspectiva de género significa que aquello que se hacen dentro del Estado no sea simplemente producto de la voluntad pasajera de una autoridad, sino que tenga un sustento que asegure su reproducción como orientación de política y su generalización como práctica social. Lo que está en juego es el valor de la igualdad y la justicia y, por tanto, se hace preciso reconocer el sistema de jerarquía y poder entre los sexos en las relaciones y en la dinámica social, y los efectos que ello tiene para mujeres y hombres.

En la actualidad existe un consenso en hablar de transversalidad<sup>26</sup> de las políticas de género como una estrategia que logre un mayor impacto en los resultados de las acciones a favor de la equidad de género<sup>27</sup>. Se instala como concepto y práctica en la media en que las políticas de igualdad quedaban aisladas de la corriente principal del desarrollo. En muchos sentidos, las propias unidades de la mujer eran *ghettos* dentro de los gobiernos, sin capacidad de incidencia mayor.

El objetivo de la transversalidad es transformar la forma en que operan las dependencias públicas y sobre todo los procesos técnicos de formulación y ejecución de las políticas públicas. La definición dada por el Consejo Europeo en 1998, señala que “Es la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de políticas, de forma que la perspectiva de la igualdad de género se incorpora en todas las políticas y a todos los niveles y en todas las fases, por parte de los actores normalmente implicados en la formulación de políticas.”<sup>28</sup> De esta definición se desprende que:

- El acento es en el género y no en las mujeres, es decir, ir más allá de las políticas específicas para las mujeres como grupo aislado.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Diagnóstico de la situación social según género, formulación de programas y proyectos de intervención, seguimiento y evaluación de cumplimiento de metas planteadas.

<sup>26</sup> También se lo asocia a la noción de *mainstreaming* de género con la idea de transformar la corriente principal de desarrollo e incluir la perspectiva de género en las políticas.

<sup>27</sup> Véase Judith Astelarra. *Veinte Años de Políticas de Igualdad*, Madrid, Ediciones Cátedra, 2005 y Teresa Rees. *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market*, Nueva York, Routledge, 1998.

<sup>28</sup> Mieke Verlo. *The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe*, Conference Gender Learning. Leipzig, 2002. P. 5.

<sup>29</sup> Hay que precisar que la transversalidad no está reñida con la implementación de políticas específicas para las mujeres, dado que las situaciones de discriminación que prevalecen en la sociedad y que ameritan un tratamiento específico a la problemáticas que afectan a las mujeres por su condición de género.

- El género como dimensión integral al proceso de la política, no como agregación o componente aislado de la planeación general de los gobiernos
- Cambios en los procesos de elaboración de políticas: debe estar presente en todos los procesos de decisión e implementación de políticas.
- Cambios en el sistema y estructura de las prácticas institucionales.
- Implica un análisis del impacto del género en los procesos de la organización.

El elemento esencial en esta definición es la importancia que se le atribuye a los cambios en los procesos de elaboración de las políticas, en la definición de las rutinas, en las responsabilidades y en la capacidad de incorporar la perspectiva de género como una estrategia que apunta a la idea más general de “desarrollo”. Su implementación involucra un análisis de la organización y del impacto del género en sus procesos de funcionamiento, ya que se asume que las instituciones son un componente importante de reproducción y reconstrucción de los mandatos, representaciones y prácticas generizadas<sup>30</sup> y que a menudo las organizaciones son ciegas o neutras a considerar los efectos de la jerarquía sexual, concibiendo políticas que no favorecen su superación.

El aspecto relativo a la organización supone que dentro de la estructura de los gobiernos se promoverá una articulación proactiva de actores involucrados con la hechura de las políticas, quiénes ubicados en diversos planos de la estructura institucional, participarán de diferente manera en la gestión de las estrategias de transversalidad. El problema principal es que este objetivo se ha confrontado con la resistencia que existe en transformar la forma en que operan las dependencias públicas, no sólo en los procesos técnicos de formulación y ejecución de las políticas públicas (que implica conocimiento y aprehensión del género), sino que por sobre todo, en las dinámicas organizacionales características del sector público.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> La noción de prácticas generizadas refiere a la construcción de una serie de divisiones arbitrarias basadas en los atributos de género que posicionan diferencial y jerárquicamente a los sujetos. Estas prácticas se retroalimentan de imágenes y símbolos que justifican y refuerzan los patrones de género a nivel personal y colectivo dentro de una organización.

<sup>31</sup> Puede consultarse Daniela Cerva. “Trayectoria de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México”, en Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Avance de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, México, Editorial Santillana, 2006, pp. 253-271. Daniela Cerva. “Cultura organizacional e institucionalización de las políticas de género en México: Notas para el debate”, *Revista GénEros*, época 2, año 16, núm. 6, septiembre 2009- febrero 2010, pp. 55-70. Daniela Cerva. “Procesos de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado: Análisis desde la cultura organizacional”, en Juliana Ströbele-Gregor y Dörte Wallrad (eds.), *Espacios de Género*, Alemania-Argentina, Friedrich Ebert Stiftung y Nueva Sociedad, 2013, pp. 30-43.

## **II. La respuesta institucional y el alcance de los ámbitos organizacionales para la igualdad de género**

Como ya fue mencionado, es a mediados de 1990 del siglo XX que varios países empiezan a establecer mecanismos institucionales a favor de la equidad de género asentados en el Poder Ejecutivo. En gran parte como resultado de la promoción generada por la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995 y los acuerdos internacionales, los gobiernos se comprometieron con los objetivos de la Plataforma de Acción, entre los cuales se contaba con la creación y fortalecimiento de instancias encargadas de impulsar políticas públicas de género a nivel gubernamental.

Así, la institucionalización de la perspectiva de género se concibe como el proceso político-institucional mediante el cual se legitima políticamente la necesidad de establecer acciones dirigidas a superar las desigualdades entre los sexos. La creación de oficinas o instancias estatales abocadas a la generación de políticas públicas para el cumplimiento de este objetivo forma parte de una amplia gama acciones establecidas en tal sentido.<sup>32</sup>

La creación de mecanismos de género implica la formación de un espacio destinado a institucionalizar el valor de la equidad de género en las prácticas y estructuras que organizan la intervención política, de manera que este valor oriente la elección de alternativas y la evaluación de las prácticas. Cuando este nuevo valor se convierte en un procedimiento continuamente repetido, sancionado y mantenido genera una nueva rutina institucional, un sentido común en la doble acepción del término: como creencia compartida y como valor internalizado.<sup>33</sup>

Aun cuando no podemos reducir el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en la creación de instancias o mecanismos dentro del aparato del Estado, en términos normativos estos espacios institucionales son considerados como medios para incorporar los valores de la equidad de género, como un objetivo rector del quehacer institucional. A través de estas instancias y sus acciones formales se espera hacer operativo este fin.

La experiencia en México ha demostrado que este objetivo ideal no siempre adquiere los mismos resultados a la hora de su despliegue. Aspectos específicos del contexto en el cual se desarrolla la intervención estatal a favor de la incorporación de la perspectiva de género, nos advierten de la complejidad de este proceso. Un análisis que considere a los mecanismos

<sup>32</sup> También se incluyen la creación de comisiones y unidades técnicas dentro de las organizaciones del Estado, como por ejemplo la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y en el Senado, así como en el Poder Judicial.

<sup>33</sup> Véase Teresa, Incháustegui. "Incluir al género. El proceso de institucionalización de políticas públicas con perspectiva de género", en Griselda Gutiérrez (coord.), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG, UNAM, 2002, pp. 343-371.

de género como un campo político permite entender cómo, además de fungir como los representantes “naturales” de las demandas de equidad de género dentro del Estado, también son espacios en donde los intereses políticos, el juego partidario y la confrontación ideológica tiene lugar.

Un análisis sustantivo sobre el fenómeno y que pone el acento en las relaciones de poder que esta perspectiva ofrece, es la que realiza Teresa Incháustegui. Retomando la reflexión de Karen Levy, Incháustegui señala que en el caso de la perspectiva de género, institucionalizar, por ejemplo el valor de la equidad y la justicia de género, significa “integrar o reconocer la existencia del sistema de jerarquía entre los sexos (sistema de género), en las relaciones y en la dinámica social, como un asunto que está en el centro de las cuestiones de poder. Por tanto su aplicación no refiere a una traducción inmediata entre principio y acción.

En efecto, a mi juicio el problema resulta de imponer un deber ético—justicia de género— a las formas tradicionales de operar de las dependencias gubernamentales, donde difícilmente las normas y códigos de conducta cotidianos entran en consonancia con el sentido transformador del enfoque de género.

Como lo analizaremos a continuación, el marco de la actuación administrativa se evalúa en torno a dimensiones propias de la cultura organizacional, y en algunos casos esos principios presentan discrepancia no sólo con nuevas formas de gestión de las políticas públicas. La tensión entre la racionalidad técnica y los objetivos políticos detrás de las acciones en materia de igualdad son una constante muy pocas veces abordada.

A la luz de la experiencia mexicana, los procesos de incorporación de la perspectiva de género reflejan una suerte de reelaboración del discurso de la igualdad de género, el cual transita desde un proceso de negociación-apropiación-resignificación por parte de la institucionalidad, como una estrategia política orientada bajo intereses pragmáticos. Así, el discurso de género se utiliza como un medio de legitimación política en un contexto en que la propia dinámica de cultura política resignifica aquellas temáticas que en el orden internacional tienen cabida.

Ahora bien, en el ámbito de la creación de instituciones, los mecanismos de género en el Estado han sido entendidos como el espacio organizacional para la incorporación de la perspectiva de género. Sin embargo, se construyó un mecanismo formal en un ambiente institucional ya existente, que tiene sus propias reglas y dinámicas de funcionamiento, y que además forma parte de un contexto político, que para el caso mexicano, aún no termina de consolidar una orientación participativa, democrática y plural. Este aspecto no es menor, ya que indiscutiblemente las formas características en la cual opera el intrincado sistema de decisiones de política estarán determinando el sentido que adquiera la llamada perspectiva de género dentro del Estado.

El excesivo centralismo del sistema político mexicano, dejando en manos del poder ejecutivo las principales iniciativas de desarrollo y transformación institucional, ha significado que la inclusión de la perspectiva de género en el quehacer regular de las instituciones estatales se traduzca en la sola existencia de un mecanismo específico encargado de supervisar, y en algunos casos gestionar, políticas públicas dirigidas hacia la mujer.<sup>34</sup> En la mayoría de los casos es competencia del Ejecutivo el nombramiento del titular del organismo, circunstancia que responde a criterios de afinidad partidaria de quien esté al mando del gobierno y no de su compromiso o conocimiento con el tema.

La institucionalización del enfoque de género como paradigma orientador de política dentro del Estado, no se resuelve con la creación de un mecanismo o dependencia particular. Y es que en última instancia el objetivo prioritario no es la creación de instituciones, sino más bien la transformación de comportamientos y prácticas sociales fundadas en los valores de la equidad. La creación de un mecanismo sería un vehículo, un medio para alcanzar este fin, como una forma de acción afirmativa para promover cambios más profundos y constantes en la sociedad. Es decir, no podemos ubicar el análisis sólo en torno a las consideraciones de funcionalidad que supone la creación de organizaciones dedicadas a promover la equidad de género, sobre todo si partimos del supuesto de que ello ha sido principalmente producto de la necesidad de constituir las bases para promover la legitimidad política.<sup>35</sup>

Así mismo, la verticalidad que ha caracterizado a la cultura política, las formas típicas de relación de la elite política en el poder, así como el carácter que actualmente tiene la gobernabilidad en México, son factores que cuestionan los principios democráticos que pudiesen estar en la base de estos procesos. Claro ejemplo de ello ha sido la cruzada para penalizar el aborto, así como la falta de aplicabilidad de las leyes contra la violencia de género y el feminicidio en varios estados de la República. A ello hay que agregar la extendida situación de inseguridad derivada del crimen organizado, el deterioro en la atención a las problemáticas vinculadas con la migración, trabajo forzado y trata de personas, como un grave problema a nivel nacional que afecta principalmente a las mujeres.

<sup>34</sup> La creación de estos mecanismos no significa que antes de su implementación no existiesen políticas públicas hacia las mujeres. Es un hecho documentado por varios investigadores e investigadoras, que desde finales de los sesenta los sucesivos gobiernos priistas promovieron principalmente una política activa de control de la natalidad y fecundidad, centrándose en los cuerpos femeninos para regular la población del país, en función de la necesidad de disminuir los niveles de pobreza y marginación social. Recayó en las mujeres la responsabilidad de evitar el crecimiento poblacional, estableciéndose una serie de medidas sanitarias de anticoncepción y esterilización que en algunos casos han significado atentar contra los derechos de las mujeres.

<sup>35</sup> Si bien no está documentado sistemáticamente, para el caso mexicano, la legitimidad que encuentra la perspectiva de género en el Estado en función a lo "políticamente correcto" ha significado que se destinen una gran cantidad de recursos a investigación y capacitación, sin que en todos los casos se dé un seguimiento o rendición de cuentas de parte de las personas o grupos que se benefician de esos ingresos en función de evaluar la calidad del trabajo desarrollado. Es de destacar el trabajo de Fundar, Consorcio y la Coalición por la salud como grupos de interés feministas que dan seguimiento a las acciones del gobierno.

Como hemos querido dejar asentado, el análisis de las políticas públicas no sólo se remite a su contenido. A nivel teórico, partimos de la relación directa entre el análisis de las organizaciones y su cultura interna como un aspecto pendiente en la reflexión sobre las posibilidades de institucionalizar una política de equidad género desde el Estado. Las organizaciones que son parte de las instituciones del Estado juegan un papel fundamental en la forma en que la desigualdad de género se reproduce.

Mirar a las organizaciones desde un enfoque de género lleva a la conclusión de que todo ámbito organizacional está condicionado por el establecimiento y reproducción de mandatos socioculturales acerca de lo que significa ser mujer y varón en dichos espacios. No sólo la esfera privada como la familia y la sexualidad son constitutivas de género, el mundo laboral, el mercado y la política se sustentan bajo ciertas condiciones que posicionan jerárquicamente a los sujetos según su sexo. Incluso las dinámicas que se tejen en las organizaciones estatales no escapan a los mandatos de género en su composición y reproducción.

El punto de partida es considerar que las organizaciones no son neutrales, son espacios que surgen de ciertos contextos institucionales y en su base se producen y a su vez reproducen relaciones de poder que tienen un efecto en las desiguales de género.<sup>36</sup> Esto encuentra su explicación en el hecho que las organizaciones modernas se fundan y sostienen en torno a los ideales del paradigma liberal dominante de imparcialidad, universalidad y neutralidad de sus estructuras y procesos de funcionamiento.

<sup>36</sup> Al revisar el estado del arte sobre teoría de las organizaciones y teoría feminista encontramos que ésta surge hace poco más una década atrás y es producida principalmente por académicas, consultores, agentes de género y funcionarios que pertenecen a las agencias de cooperación internacional. Pionero es el trabajo académico de Joan Acker sobre las organizaciones como espacios generizados, así como la contribución de Anne-Marie Goetz (*The Politics of Integrating Gender to State Development Processes: Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda*, *Occasional Paper*, vol. 2, 1995) y *Gender and Accountability: Challenges for Reform in Developing States*, The Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, 2006); Aruna Rao, Rieky Stuart y David Kelleher (*Gender at work. Organizational Change for Equality*, Connecticut, Kumarian Press, 1999, "Unraveling Institutionalized", *Occasional Paper*, núm 8, Canadá, Association for Women's Rights in Development AWID, 2002, y "Institutions, organizations and gender equality in an era of globalization", *Gender and Development*, vol. 11, núm. 1, 2003, pp. 142-149); Broadbridge, A., y Hearn, J. ("Gender and Management: New directions in research and continuing patterns in practice", *British Journal of Management*, núm. 19, 2008, pp. 38-49); Ferguson (*The Feminist Case against Bureaucracy*, Philadelphia, Temple University Press, 1984); Lindsay Payne (*Gendered Jobs and Gendered Workers: Barriers to Gender Equality in Gendered Organizations*, Canadá, College of Social and Applied Human Sciences, University of Guelph, 2002); Hearn, J., et al., (*The Sexuality of Organization*, Londres, Sage Publications, 1989.); Mandy Macdonald, Ellen Sprenger y Ireen Dubel (Macdonald, Mandy, Sprenger, Ellen y Dubel, Ireen, *Género y Cambio organizacional. Tendiendo puentes entre las políticas y la práctica*, Holanda, Kit Press, 2000); Natalia Navarro (*Desigualdades de género en las organizaciones. Procesos de cambio organizacional pro-equidad*, Perú, PNUD, 2007), entre otros. A excepción del trabajo de MacDonal et al., para el caso de las Naciones Unidas, no encontramos trabajos específicos que realicen análisis organizacional y género en instituciones del Estado destinadas a promover políticas de equidad de género.

Los estudios sobre género y organizaciones sostienen que las prescripciones de género han tenido un impacto significativo en la forma en que se ha configurado el modelo de organización del trabajo. Las prácticas institucionales se han desarrollado en función de reproducir y naturalizar ciertos patrones discriminatorios que cobran relevancia tanto los procesos de reclutamiento, la asignación de personal para determinados puestos, y las representaciones sobre el trabajo femenino dada su vinculación con la esfera doméstica.<sup>37</sup>

Como sostiene Connell<sup>38</sup> en referencia al Estado, las instituciones representan la hegemonía masculina no sólo porque la personalidad de los funcionarios que lo encabezan se filtre e impregne la institución, sino que existe algo mucho más profundo: las prácticas de organización del Estado se estructuran en relación a sesgos de género que se reflejan en que la mayoría de funcionarios de alto nivel son hombres, porque existe una configuración de género en la contratación y promoción; una configuración de género en la división interna del trabajo y los sistemas de control; una configuración de género en el diseño de políticas, de las rutinas prácticas y de las formas de movilizar el poder y el consentimiento.

En los últimos diez años han proliferado una serie de manuales y guías de acción que proponen, con diferente énfasis y niveles de profundidad, rutas o esquemas de intervención para hacer más sensibles a las organizaciones en la necesidad de incorporar la perspectiva de género al interior y exterior de su trabajo.<sup>39</sup> Los esquemas de análisis del desempeño institucional han obligado a revisar los procesos internos de estas organizaciones, que teniendo como elemento distintivo promover políticas para la igualdad,

<sup>37</sup> Véase Joan Acker. "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations", *Gender and Society*, año 2, Vol. 4, 1990, pp. 139-148. Acker, Joan, *Gendering Organizational Analysis*, California, Sage Publications, 1992. Joan Acker "Revisiting class: lessons from theorizing race and gender in organizations", *Working Paper*, núm. 5, 1999, Boston MA, Simmons School of Management. Joan, Acker "Jerarquías, trabajos y cuerpos: una teoría sobre las organizaciones dotadas de género", en Marysa Navarro y Catherine Stimpson (comps.) *Cambios sociales, económicos y culturales*, Argentina, FCE, 2000, pp.111-139.

<sup>38</sup> Connell Raewyn W., *Masculinidades*, México, PUEG, UNAM, 2003.

<sup>39</sup> Entre algunos de los documentos consultados se destacan: Mayda Álvarez, Noelia Mellero, Inalvis Rodríguez. *Diagnóstico Institucional de Género en las Agencias de Naciones Unidas en Cuba*. PNUD-CUBA, 2004. Carmen De la Cruz, Pilar Del Barrio y María Soler. *Diagnóstico Institucional de Género*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, Departamento de Cooperación Sectorial y de Género 2009. Ligia Gutiérrez Rodríguez y Hermyda Soto Vásquez. *Gerencia de recursos humanos y equidad de género en la administración pública*. Proyecto de promoción de políticas de género, GTZ. Nicaragua, 2002. Raquel Lagunas y Neus Bernabeu. *Diagnóstico Institucional de Género*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador, 2004. Sigrid Meijer, Patricia Lindo & Ivonne Siú. *Haciendo Realidad la Equidad en las Organizaciones: guía metodológica*, Managua Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), 2006. Natalia, Navarro. "Desigualdades de género en las organizaciones. Procesos de cambio organizacional pro-equidad". PNUD. 2007.

en los hechos no están ajenas a que su rendimiento institucional se vea mermado por prácticas y discursos contrarios al género.

El análisis de estos documentos nos lleva a concluir que existen una serie de constantes que es preciso atender para un cambio organizacional a favor del género. Sin embargo, estos enfoques quedan incompletos al no incorporar reflexivamente la complejidad que suponen las organizaciones del Estado; es decir ver los estereotipos y representaciones sobre el género de las y los funcionarios públicos, que se traducen en estrategias argumentales que reflejan las resistencias y retrocesos que la institucionalización de la perspectiva de género tiene a nivel organizacional en el Estado, y que para el caso mexicano cobra particular importancia.

Resultados de investigaciones<sup>40</sup> que incluyen entrevistas en profundidad y grupos focales sostienen que la igualdad, como objetivo político, debe incluir demandas por cambios organizacionales para que los propios procesos de transformación social adquieran mayor significancia para los sujetos y el entramado institucional que las promueve. Pese a las diferencias que es posible encontrar en las distintas organizaciones del Estado, se aprecian elementos comunes relacionados con la implementación de acciones dirigidas a promover políticas de igualdad de género.

Por una parte, la cultura del trabajo reproduce sesgos de género que se asientan en un marco más general de relaciones determinadas por la cultura y sistema político del país<sup>41</sup>. De manera general, los hallazgos en torno a las prácticas y discursos asociados negativamente a las políticas de género se refieren a:

• **Lo políticamente correcto y su desfase en la organización:**

Existen ideas compartidas por los miembros de las organizaciones públicas acerca de lo contradictorio que resulta la retórica de compromiso gubernamental a favor de un modelo de sociedad más igualitaria, aspecto que no se refleja en la situación real que caracteriza el ambiente organizacional interno, percibido como jerárquico, autoritario, discrecional

<sup>40</sup> El análisis que presento integra varios referentes empíricos productos de un cuerpo de investigación aplicada en el ámbito del Ejecutivo Federal, Ejecutivos Estatales, Poder Judicial de la Federación y varios Tribunales Superiores de Justicia Estatales. Estos hallazgos son fruto de una reflexión analítica que va más allá del ámbito descriptivo; el objetivo es presentar a las instituciones y organizaciones como aspecto centrales que explican la reproducción de ciertos patrones de desigualdad social. En Cerva, Daniela, "Cultura organizacional e institucionalización de las políticas de género en México: Notas para el debate". *Op. cit.*

<sup>41</sup> Y es en este sistema político donde aparece como indudable el peso que los aspectos informales tienen dentro de las organizaciones burocráticas: las relaciones cara a cara, el clientelismo, la lealtad personal y la confianza, como criterios de evaluación y desempeño, las redes de reciprocidad política, entre otros, constituyen patrones de relaciones indispensables dentro de la cultura de las organizaciones públicas en México.



en las decisiones y con una fuerte división entre el ámbito privado y público de las personas.

• **Mientras más visible, más borroso:**

El desconocimiento sobre lo que significa una política de igualdad de género produce una paradoja sobre la asimilación del enfoque, esto es, mientras más visible se hace el discurso de igualdad en la organización mayor es el desconocimiento de las reivindicaciones éticas y de justicia social que esto conlleva. Las resistencias que se van generando alrededor del enfoque de género se vinculan más con la orientación que cada organización le da a las iniciativas de género, que, por lo general, son de corte *mujerista* y con un escaso margen de influencia a la labor general de la organización. En algunos casos este rechazo va acompañado de un estigma hacia aquellas/os que son designados por parte de las autoridades para poner en marcha o dirigir las acciones relativas a la política de género. Como lo señalan funcionarias y funcionarios públicos, ser designado para coordinar y supervisar este tipo de medidas se convierte en una carga muy difícil de llevar, debido al rechazo que produce en el resto de sus colegas. Las iniciativas terminan personificándose en quien debe fungir como la/el encargado de desarrollarlas, y éstos se constituyen en los únicos agentes que manejan dicho conocimiento.

• **Nueva administración, nuevo enfoque de género:**

La eficiencia y eficacia de las políticas para la igualdad de género, junto con su continuidad son aspectos que influyen en una práctica de rechazo y baja legitimación del tema. Cambios en la orientación de las acciones debido a una nueva administración de gobierno reflejan la poca institucionalización del tema dentro de las dependencias públicas. En los últimos diez años cada nueva administración propone en sus planes establecer una serie de metas adaptadas a la lógica propia de los intereses de las nuevas autoridades. Es por eso que no es de extrañar que en muchos casos se refiera al género como una “moda que incomoda”, sobre todo cuando la única estrategia seguida es la capacitación (el curso de género) en la que reiteradamente son los mismos funcionarios quienes participan.

• **La percepción del acoso y hostigamiento como persecución:**

En algunos casos de la administración pública mexicana, las políticas de género se han introducido dentro de las dependencias públicas en forma de diagnósticos centrados en la situación de acoso y hostigamiento sexual y laboral. Ello ha significado mayores problemas y conflictos en el clima laboral dentro de las organizaciones y mayores estigmas sobre lo que el género significa al no contar con los canales adecuados de resolución, ni los protocolos formales. Las normas que regulan el hostigamiento y acoso

sexual son percibidas, principalmente por el personal masculino, como un recurso “de venganza” por parte algunas mujeres.

• **La ilusión de los números:**

Otro elemento discursivo de rechazo que aparece acompañado a las políticas de género es la ilusión de los números como una forma de justificar lo innecesario de este tipo de iniciativas dentro de las dependencias públicas. Que exista mayor personal femenino es suficiente para concluir que en ese espacio organizacional la igualdad de oportunidades ya está asegurada, pese a que su distribución en la pirámide organizacional refleja inequidades importantes en términos de segregación horizontal y vertical. De igual forma, se ha extendido el discurso que señala que al existir ciertas mujeres que son un “símbolo” por ocupar posiciones de liderazgo dentro de las organizaciones, ello supone que todas las mujeres tienen las mismas oportunidades para acceder a dichos puestos. Mujeres en puestos de poder son una demostración de la apertura de las organizaciones para aceptar e integrar a más mujeres, por tanto la equidad ya está asegurada.

• **Estigma sobre el liderazgo femenino:**

A la par de lo anterior, sobre esta figura de mujer destacada también pesa un estigma que cuestiona su distancia con el patrón femenino tradicional, e incluso se señala que la mayoría de mujeres en cargos de poder tienen un comportamiento mucho más agresivo y poco comprensivo con el personal. La asimilación de estas mujeres a la cultura organizacional imperante es quizá una de las respuestas más plausibles a esta confrontación. Ligado a ello, encontramos tanto en varones como mujeres un rechazo a las cuotas y acciones afirmativas dentro de las organizaciones para promover el ingreso o ascenso de personal femenino. Señalar que varones y mujeres no tienen las mismas oportunidades de partida y que por tanto es preciso establecer una media de justicia que redistribuya el acceso a los cargos de decisión, en muchos casos no es aprehendido por el personal. Es decir, no alcanza a entenderse que es una medida temporal debido a que en su establecimiento no ha existido un esfuerzo institucional por hacer significativa la experiencia de vida por las que muchas mujeres atraviesan en su desarrollo profesional. En muchos casos las políticas o acciones se imponen asumiendo que las personas de suyo saben interpretarlas.

• **La planeación racional vs. la planeación de género: objetivos en disputa:**

La preocupación central de las organizaciones del Estado en materia de género es cumplir con la planeación a partir del incremento de los rendimientos de trabajo de las personas; es decir, en la lógica de que el género debe agregarse a todos los procesos de la organización –transversalidad

de género— termina significando mayor carga de trabajo para las y los funcionarios públicos, por lo que su ingreso está siendo condicionado por una representación negativa de su pertinencia en el ámbito laboral. Es decir, incluir el género como variable es percibido como algo engorroso y antojadizo, como una medida que no se ajusta a la racionalidad del ejercicio administrativo de pensar en beneficios a gran escala y neutrales a toda la población.

### **Reflexiones Finales**

La experiencia de México demuestra que la perspectiva de género ingresa como un mandato que no se articula con la lógica interna del funcionamiento de las organizaciones, y sólo se dirige al ámbito de la planeación y las políticas que se espera desarrollar para cumplir con las metas gubernamentales, que en lo sustantivo significa número de capacitaciones sobre género realizadas en una dependencia.

A casi veinte años de políticas de igualdad en México, es preciso ampliar las investigaciones desde un enfoque de política pública, que den cuenta de cómo a los tradicionales estereotipos de género que proceden del ámbito de la cultura e influyen a las organizaciones (y viceversa), se le añaden nuevas creencias y expectativas que se transmiten en relación a lo que las políticas de género significa para las organizaciones. Es preciso un proyecto destinado a articular la forma en que transversalmente se puede influir desde una lógica de igualdad de género las estructuras, los procesos y las políticas, tomando en cuenta los contextos organizacionales y las culturas burocráticas.

Los procesos generizados que operan para distinguir lo femenino y masculino dentro de la organización ahora se han complejizado a raíz del estatus que pesa sobre la institucionalización de la perspectiva de género. Ello impacta en las actividades, pensamientos y creencias de los individuos dentro de la organización y que a través de la interacción individual y el uso del lenguaje van reproduciendo comportamientos que refuerzan esas estructuras genéricas.

La importancia de las políticas de género sigue estando en México en el ámbito de la sociedad —movimiento feminista y de mujeres— y aun cuando se cuente con un marco normativo sumamente progresista (y que es el soporte legal de las iniciativas de política pública a favor del género) los ámbitos de poder y decisión encargados de implementarlas siguen demostrando escasa voluntad y determinismo para que el enfoque de género deje de ser marginal a las prioridades de política pública y a la práctica de la planificación.

Por ello, más que un análisis centrado en cuáles serían las condiciones que apunten a la eficiencia, lo que debe estar en el centro del debate

es cómo se ha desarrollado este proceso, cuáles son sus limitaciones y cómo ello estaría condicionando un cambio a nuevas prácticas a favor de la igualdad entre los géneros. Y es que aun cuando se establezcan reglas formales destinadas a hacer legítima esta perspectiva, los objetivos y procedimientos no siempre están en correspondencia con los valores y la orientación que la perspectiva de género supone.

En tal sentido, difícilmente podemos sustraernos al hecho que la incorporación de las demandas de género ha sido en gran parte producto de la adaptación del sistema de gobierno al entorno internacional y al contexto político nacional en transformación. La innovación gubernamental y la capacidad de los agentes encargados de tomar las decisiones se ven enfrentadas a enormes resistencias derivadas de las racionalidades burocráticas y de cultura política en México. Aquí es donde la variable organizacional cobra un sentido crítico.

#### FUENTES DE CONSULTA:

- Acker, Joan, "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations", *Gender and Society*, año 2, Vol. 4, 1990, pp. 139-148.
- Acker, Joan, *Gendering Organizational Analysis*, California, Sage Publications, 1992.
- "Revisiting class: lessons from theorizing race and gender in organizations", *Working Paper*, núm. 5, 1999, Boston MA, Simmons School of Management.
- "Jerarquías, trabajos y cuerpos: una teoría sobre las organizaciones dotadas de género", en Navarro, Marysa y Stimpson, Catherine (comps.), *Cambios sociales, económicos y culturales*, Argentina, FCE, 2000, pp.111-139,
- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Antologías de política pública*, 4 vols., México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Álvarez, Mayda; Mellero, Noelia y Rodríguez, Inalvis, *Diagnóstico Institucional de Género en las Agencias de Naciones Unidas en Cuba*. PNUD-CUBA, 2004.
- Álvarez, Sonia, "Los feminismos latinoamericanos se globalizan en los noventa: retos para un nuevo milenio", en Tarrés, María Luisa (coord.), *Género y cultura en América Latina*, México, El Colegio de México, 1998.
- Astelarra, Judith, *Veinte Años de Políticas de Igualdad*, Madrid, Ediciones Cátedra, 2005.
- Barbieri, Teresita de, *Sobre la categoría de género: una introducción teórico metodológica*, México, IIS, UNAM, 1997.
- Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, México, CIDE, 2008.

- Barrig, Maruja, "El género en las instituciones: una mirada hacia adentro", en Barrig, Maruja y Wehkamp, Andy (eds.), *Sin morir en el interno. Experiencias de planificación de género en el desarrollo*, Perú, 1994, pp. 75-101.
- Broadbridge, Adelina, y Hearn, Jeff, "Gender and Management: New directions in research and continuing patterns in practice", *British Journal of Management*, núm. 19, 2008, pp. 38-49.
- Cerva, Daniela, *Análisis Sociopolítico de los Procesos de Institucionalización de la Perspectiva de Género en el Estado: Avances y Retrocesos en el Contexto de Transformación del Sistema Político Mexicano*, Tesis de Doctorado, México, FCPyS, UNAM, 2006.
- "Trayectoria de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género en México", en Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, *Avance de la perspectiva de género en las acciones legislativas. Compendio*, México, Editorial Santillana, 2006, pp. 253-271.
- "Cultura organizacional e institucionalización de las políticas de género en México: Notas para el debate", *Revista GénEros*, época 2, año 16, núm. 6, septiembre 2009- febrero 2010, pp. 55-70.
- "Procesos de institucionalización de la perspectiva de género en el Estado: Análisis desde la cultura organizacional", en Ströbele-Gregor, Juliana y Wallrad, Dörte (eds.), *Espacios de Género*, Alemania-Argentina, Friedrich Ebert Stiftung y Nueva Sociedad, 2013, pp. 30-43.
- Cleary, Edna, *Género y Pobreza: Elementos para una discusión*, Serie Documentos de Trabajo núm. 29, Santiago de Chile, Sernam, 1995.
- Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith y Ross, Marc, "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, 1976, pp. 126-138.
- Connell Raewyn W., "The State, gender and sexual", *Theory and Society*, vol. 19, núm. 5, 1990, pp. 507-544.
- *Masculinidades*, México, PUEG, UNAM, 2003.
- De la Cruz, Carmen, Del Barrio, Pilar y Soler, María. *Diagnóstico Institucional de Género*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral Departamento de Cooperación Sectorial y de Género, 2009.
- Ferguson, Kathye, *The Feminist Case against Bureaucracy*, Philadelphia, Temple University Press, 1984.
- Gelb, Joyce, *Feminism and Politics. A comparative Perspective*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Goetz, Anne-Marie, "The Politics of Integrating Gender to State Development Processes: Trends, Opportunities and Constraints in Bangladesh, Chile, Jamaica, Mali, Morocco and Uganda", *Occasional Paper*, vol. 2, 1995.

- *Gender and Accountability: Challenges for Reform in Developing States*, The Boston Consortium on Gender, Security and Human Rights, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, 2006.
- Gutiérrez Rodríguez, Ligia y Soto Vásquez, Hermyda. *Gerencia de recursos humanos y equidad de género en la administración pública*. Proyecto de promoción de políticas de género, GTZ. Nicaragua, 2002.
- Guzmán, Virginia, *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*, serie Mujer y Desarrollo núm. 32, Chile, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, 2001.
- “El proceso de construcción de la institucionalización de género”, en *Memoria del Primer Seminario Latinoamericano de metodologías de capacitación en género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2002, pp. 11-22.
- Hearn, Jeff, Sheppard, Deborah, Tancred-Sheriff, Peta y Burrell, Gibson (eds.), *The Sexuality of Organization*, Londres, Sage Publications, 1989.
- Incháustegui, Teresa, “Incluir al género. El proceso de institucionalización de políticas públicas con perspectiva de género”, en Gutiérrez Griselda (coord.), *Feminismo en México. Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, México, PUEG, UNAM, 2002, pp. 343-371.
- Jessop, Bob, “Desarrollos recientes en la teoría del Estado. Enfoques, problemas y agendas”, en *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad Nacional de Colombia, 1999, pp. 99-134.
- Jiménez, Lucero y Cerva, Daniela, “Algunas Reflexiones sobre masculinidades y Organizaciones”, *Revista GénEros*, época 2, año 17, núm. 8, septiembre 2010-febrero 2011, pp. 119-134.
- Kabeer, Naila, *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, Paidós-PUEG, UNAM, 1998.
- Lagarde Marcela, *Género e Identidades*, Taller de Metodología de Trabajo con Mujeres, FUNDETEC-UNICEF, 1994.
- Lagunas, Raquel y Bernabeu, Neus. *Diagnóstico Institucional de Género*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), San Salvador; 2004.
- Lamas, Marta (comp.), *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, PUEG, Porrúa, México, 1996.
- León Peter de, “Una revisión del proceso de las políticas públicas: de Lasswell a Sabatier”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, 1997, pp. 5-17.
- León, Magdalena, “Mujer, Género y Desarrollo, Concepciones, instituciones y debates en América Latina”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, Costa Rica, IIDH, 1996.

- Levy, Karen, *The Process of institutionalising Gender in policy and planning: The Web of institutionalization*, Working Paper núm. 74, Londres, University College London, 1996.
- Lovenduski, Joni, "Feminismo Institucional: Género y Estado", en Uriarte, E. y Elizondo, A. (coords.), *Mujeres en Política*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Macdonald, Mandy, Sprenger, Ellen y Dubel, Ireen, *Género y Cambio organizacional. Tendiendo puentes entre las políticas y la práctica*, Holanda, Kit Press, 2000.
- March, James G. y Olsen Johan P., *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995.
- March, James G. y Olsen Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, CNCPYAP-UAS-FCE, 1997.
- Martínez, Eva, "Políticas Públicas para la Igualdad entre los sexos: Reflexiones sobre el caso español (1975-1997)", en Uriarte, E. y Elizondo, A. (coords.), *Mujeres en Política*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Meijer, Sigrid, Lindo, Patricia & Siú, Ivonne. *Haciendo Realidad la Equidad en las Organizaciones: guía metodológica*, Managua Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), 2006.
- Montaño, Sonia, *Caminos Hacia la Equidad de Género en América Latina y el Caribe*, Texto elaborado para CEPAL, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina, LC/L.2114 (CRM.9/3), Santiago de Chile, 2004.
- Moser, Caroline, "La planificación de Género en el Tercer Mundo: Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en Guzmán, Virginia, Portocarrero, Patricia y Vargas, Virginia (comps.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Lima, Flora Tristán Ediciones, 1991, pp. 55-124.
- Navarro, Natalia, *Desigualdades de género en las organizaciones. Procesos de cambio organizacional pro-equidad*, Perú, PNUD, 2007.
- Parsons, Wayne, *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis*, México-Argentina, Flacso-Edgard Elgar, 2007.
- Payne, Lindsay, *Gendered Jobs and Gendered Workers: Barriers to Gender Equality in Gendered Organizations*, Canadá, College of Social and Applied Human Sciences, University of Guelph, 2002.
- Rao, Aruna y Kelleher, David, "Institutions, organizations and gender equality in an era of globalization", *Gender and Development*, vol. 11, núm. 1, 2003, pp. 142-149.
- "Unraveling Institutionalized", *Occasional Paper*, núm 8, Canadá, Association for Women's Rights in Development AWID, 2002.
- Rao, Aruna, Stuart, Rieky y Kelleher, David, *Gender at work. Organizational Change for Equality*, Connecticut, Kumarian Press, 1999.
- Rees, Teresa, *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market*, Nueva York, Routledge, 1998.

- Rico, María Nieves, "Género en el desarrollo en el contexto de la Conferencia de Beijing", *Equidad de Género y Desarrollo Local*, Candia Provoste, Rosa (comp.), Santiago, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad ARCIS, 1995, pp. 22-29.
- Roth Deubel, André-Noel, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aura, 2006.
- Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, Lora, Eduardo y Payne, Mark (coords.), *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Subirats, Joan y Ricard Gomà, *Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis*, España, Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya-EurecaMedia, SL, 2002.
- Valencia Agudelo, Germán Darío, "Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado", *Semestre Económico*, vol. 14, núm. 30, 2011, pp. 87-104.
- Vargas, Virginia "Institucionalidad democrática y estrategias feministas en los años 90", en Eccher, Cecilia (coord.), *De Poderes y Saberes. Debates sobre Reestructuración Política y Transformación Social*, Uruguay, DAWN-REPEN- Doble Clic Editores, 2000.
- Vargas, Virginia, "Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. (Una lectura político personal)", en Mato, Daniel (coord.), *Estudios y Otras Prácticas Intelectuales Latinoamericanas en Cultura y Poder*, Caracas, CLACSO-Universidad Central de Venezuela, 2002, pp. 307-317.
- Verloo, Mieke *The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe*, Conference Gender Learning. Leipzig, 2002.
- Young, Kate, "Reflexiones sobre cómo enfrentar las necesidades de las mujeres", en Guzmán, Virginia et al. (eds.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, Perú, Entre Mujeres/ Floria Tristán, 1991, pp. 15-54.





# Revista de Administración Pública

## La Perspectiva de Género a 20 años de la Declaración de la ONU para promover los derechos de las mujeres del mundo.

María de Jesús Alejandro Quiroz\*

### Introducción

Uno de los grandes retos de la democracia actual es suscitar, en mujeres y hombres, procesos de participación e incidencia política que los lleven a constituirse en sujetos que conocen, exigen y defienden sus derechos.

La ciudadanía de las mujeres se constituye en movimiento en la práctica social, es la posibilidad que tienen de contribuir en la vida pública de su comunidad, mediante la participación económica, productiva, pública y política.

Tal concepción de ciudadanía se articula con la perspectiva de género, la cual permite discernir y explicar cómo en los escenarios políticos, nacionales e internacionales, el movimiento feminista ha tenido múltiples formas y espacios de expresión; ha propiciado el clima de cuestionamiento de la desigualdad y marginación de las mujeres; ha reconceptualizado a

---

\* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública; y Maestra en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; Doctora por el Instituto Nacional de Administración Pública. Miembro Asociado del INAP donde se ha desempeñado como Consejera del Consejo Directivo y actualmente es Miembro de la Comisión de Estatutos y Reglamentos de la Asamblea General del INAP. Se desempeñó como Coordinadora de Asesores de la Oficina de Consejeros del IFE; Coordinadora Administrativa en la Oficina para la Alianza Ciudadana en la Presidencia de la República y consultora externa del Centro de Formación y Desarrollo del IFE. Instructora de la División de Educación Continua y Vinculación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde ha impartido cursos y coordinó diversos Diplomados para el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal y los Gobiernos de los Estados. Fue Asesora de la Organización Civil Red Ciudadana por la Democracia (1999-2007) y Consultora en Desarrollo Organizacional para Dependencias de la Administración Pública Federal. Es Profesora de la Licenciatura y Maestría de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP. Profesora de Asignatura "B" Definitiva adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la UNAM y catedrática de la Universidad Iberoamericana.

la mujer para entender que el beneficio y/o la afrenta para una es para todas; ha elaborado una perspectiva de análisis de género que rebasa al determinismo biológico y en cambio permite distinguir cómo a partir de las diferencias sexuales se tejen desigualdades sociales.

La perspectiva de género como herramienta teórica conceptual permite explicar, por citar ejemplos, que la relación que las mujeres establecen con su ciudadanía se sustenta en un reconocimiento parcial de los derechos merecidos y en una débil conciencia del derecho a tener derechos; que en la práctica de la igualdad como el lema central de los derechos humanos y del ejercicio de la ciudadanía es todavía, en nuestro país, un saldo pendiente para las mujeres; que el ejercicio de la ciudadanía feminista históricamente ha estado asociado a las restricciones impuestas a sus sexualidad.<sup>1</sup>

Es por ello de suma importancia conocer en qué situación se encuentran actualmente las mujeres, tanto en el ámbito nacional como internacional, respecto a la manera en que pueden hacer valer sus derechos y hasta dónde les es permitido participar tanto a nivel personal como profesional.<sup>2</sup>

Este es parte del contexto en el cual se sustentan las líneas de este escrito, considerando los retos de la Perspectiva de Género, a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, los primeros esfuerzos en la segunda mitad del Siglo XX, así como aquellos logros a principios del Siglo XXI, que indudablemente han impactado en políticas de Estado en el caso de México, llevando a replantearse mediante sus instituciones en la Administración Pública Federal, como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México, hacia dónde se transitará en la segunda década del Siglo XXI, respecto a la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas con perspectiva de género.

## **A) LA GLOBALIZACIÓN Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO A INICIOS DEL SIGLO XXI**

### **1. Las Naciones Unidas y la eliminación de la discriminación contra la mujer**

La igualdad de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres está reconocida en las leyes de la mayoría de los países, mediante este principio, otorgan a la población femenina las mismas oportunidades que a los varones respecto a las actividades que desempeñan, al tiempo que se afianza su presencia en el sector laboral y educativo primordialmente, para propiciar su desenvolvimiento intelectual y libertad económica.

<sup>1</sup> Fernández Silva. *Apuntes para el diseño y desarrollo de talleres de capacitación con perspectiva de género*, Argentina, 1993, pp. 41-45, 67-72.

<sup>2</sup> Gabriela Cano, "Las feministas en campaña", en *Debate Feminista*, núm. 4, pp.277-283, 285-291, México, 2008.

Sin embargo, cada región o país tiene características propias generadas por su cultura, historia, situación económica, política, civil y hasta religiosa, que requieren una intervención adecuada y específica a la realidad social que viven.

Para hacer frente a ello, la capacidad de actuar de las mujeres alrededor de todo el mundo y con el paso del tiempo, ha sido cada vez más evidente, reflejándose en los continuos movimientos de mujeres, en las organizaciones de la sociedad civil, en el ámbito gubernamental y la política, así como en el sistema internacional de asistencia para el desarrollo.

El compromiso trascendental que asumieron los líderes del mundo en el año 2000 –de no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema– fue plasmado en un marco de trabajo inspirador de ocho objetivos, y después en pasos prácticos de amplio espectro que han permitido a personas de todo el mundo mejorar sus vidas y sus perspectivas de futuro, en ellos se incluyeron aquellos relacionados con igualdad y equidad de género.

A pesar de los notables logros, la ONU reconoce, a 15 años de la declaración de los *Objetivos del Milenio*, que las desigualdades persisten y que el progreso ha sido desigual. El progreso tiende a pasar por alto a las mujeres y a aquellos que se encuentran en los escalones económicos más bajos, o que están en desventaja debido a su edad, discapacidad o etnia.

En el curso de los últimos 20 años las mujeres han ganado terreno en la representación parlamentaria en casi el 90% de los 174 países para los que se dispone de datos. La proporción promedio de mujeres en el parlamento casi se ha duplicado en el mismo período; sin embargo, todavía solo uno de cada cinco miembros es mujer.

De acuerdo al estudio de la OCDE *Mujeres, gobierno y diseño de políticas en los países*, en México en el año 2015, la participación de la mujer en posiciones de liderazgo, alcanza apenas el 17% frente al 30% en promedio, que reportan los países miembros; más aún, este porcentaje resulta menor si se compara con el 50% de mujeres en puestos de gobierno en países como Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia.

Específicamente en lo relacionado a la igualdad de género, los primeros avances dentro de la Organización de las Naciones Unidas y por lo tanto a nivel mundial, se observaron en la Conferencia de San Francisco, convocada en 1945 para crear la Carta de las Naciones Unidas. En esta Conferencia, las mujeres participantes consiguieron la inclusión del principio

de no discriminación con base al género, logro por demás relevante ya que la preocupación central en aquella época era la prevención de conflictos armados, así como solventar las repercusiones ocasionadas por la guerra, y no los derechos humanos, mucho menos los de las mujeres.

A raíz de la Conferencia de mediados del Siglo XX, se creó la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para promover sus derechos y cuya labor, pone de manifiesto todas las esferas en que a la mujer se le niega la igualdad con el hombre, pues en algunos países las mujeres, a diferencia de los hombres, no pueden elegir cómo vestirse, no pueden conducir un vehículo, trabajar de noche, heredar bienes e incluso, existe una amplia mayoría de leyes vigentes que son expresamente discriminatorias y que consideran a las mujeres como de segunda clase respecto a la nacionalidad y ciudadanía, motivo por el que son relegadas en el acceso a la salud, la educación, la patria potestad, los derechos maritales, laborales, a la propiedad y a la herencia, por mencionar algunos.

Estas desigualdades que menoscaban el empoderamiento de la mujer, a lo largo del tiempo han sido llevadas a foros mundiales y buscado respuesta en varias declaraciones, convenciones y grupos de trabajo, mismas que se han plasmado en documentos como la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer o la Declaración sobre el derecho al desarrollo<sup>3</sup>.

En todas ellas, las mujeres han trabajado con firmeza para que las leyes de los Estados garanticen, por ejemplo, sus derechos de salud reproductiva, prohíban la violencia y discriminación de que son víctimas o que cada vez un número mayor de mujeres participen en la esfera pública. También han logrado que el ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos prohíba la discriminación por motivos de sexo y contemple garantías para que los hombres y las mujeres puedan disfrutar en condiciones de igualdad, sus derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Entre los primeros foros para lograr la máxima participación de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre, se encuentra la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés), aprobada en 1979 y que fue fruto del trabajo de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, incorporó a la población femenina a la esfera de los derechos humanos en sus distintas manifestaciones.

---

<sup>3</sup> Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, México 2012.

El espíritu de la Convención tiene su génesis en los objetivos de las Naciones Unidas: reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de mujeres y hombres. La Convención define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, la Convención establece no sólo una declaración internacional de derechos para la mujer, sino también un programa de acción para que los Estados Parte garanticen el goce de esos derechos.<sup>4</sup>

La CEDAW establece de manera explícita, que los Estados deben reconocer a la mujer la igualdad con el hombre y estar comprometidos a adoptar medidas para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer. No obstante, 30 años después de que la Convención entró en vigor, el reconocimiento y el disfrute de los derechos en igualdad de condiciones continúa siendo ilusorio para una gran cantidad de mujeres en todo el mundo, lo cual revela que el ritmo de las reformas que favorecen a la mujer ha sido muy lento, ya que no sólo persisten en todos los rincones del mundo leyes discriminatorias, sino que se continúan promulgando nuevas leyes de este tipo.

Posterior a la CEDAW, cobra especial relevancia en 1995, la *Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing*, por ser considerado el plan más progresista para promover los derechos de las mujeres del mundo, con beneficio para toda la humanidad. En esta Declaración, se retoman los acuerdos alcanzados en otras Conferencias de las Naciones Unidas: sobre la Mujer (Nairobi, 1985), sobre el Niño (Nueva York, 1990), sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993), sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), con el objetivo de lograr la potenciación del papel de la mujer y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.

La Plataforma de Acción abarca 12 esferas de especial preocupación: la pobreza; la educación y la capacitación; la salud; la violencia contra la mujer; los conflictos armados; la economía; el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos; los medios de difusión; el medio ambiente; y la niña. Para cada esfera de especial preocupación se identificaron objetivos estratégicos, además de una serie detallada de medidas relacionadas que los gobiernos y otras partes interesadas deben llevar a cabo a nivel nacional, regional e internacional.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. ONU. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>5</sup> Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. ONU, 1995, reimpresso por ONU Mujeres en 2014, p. 9.

Desde 1995 el Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas ha incorporado dos nuevos indicadores para medir la situación de desigualdad entre hombres y mujeres: el Índice de Desarrollo de Género (IDG) que mide el desarrollo humano de las mujeres en cada país y el Índice de Potenciación de Género (IPG) que se centra en el acceso de las mujeres a lugares claves. Este índice es particularmente expresivo ya que permite identificar más claramente la posición de las mujeres en la estructura de poder en cada país, especialmente, en relación con la toma de decisiones en el Poder Legislativo y en las empresas. El IPG nos habla de las oportunidades que tienen las mujeres de acceder a posiciones de decisión en esferas determinadas.

El IDG es menor que el IDH en todos los países, lo que muestra la situación de desigualdad en las condiciones de existencia entre mujeres y hombres. La diferencia entre estos dos índices se acentúa en los países con menor desarrollo, pero no hay una relación lineal entre estos dos indicadores. Países de desarrollo humano alto como Japón, Emiratos Árabes o Irlanda muestran una brecha significativa entre estos dos indicadores.

Analizando el IPG se observa que en todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo humano, las mujeres ocupan menos lugares en puestos claves (dirección de empresas u ocupación de escaños en el parlamento). Es preciso hacer notar que no hay una relación directa entre este índice y el desarrollo humano. Países como los Emiratos Árabes que están ubicados en el grupo de alto desarrollo humano tienen un IPG muy bajo o países como Trinidad Tobago, Barbados o Letonia tienen un IPG más elevado que Chile, Grecia o Italia que los aventajan en IDH.<sup>6</sup>

Las brechas entre los indicadores globales de desarrollo humano y aquellos relacionados al género permiten visualizar la desigualdad entre hombres y mujeres, tanto en las condiciones de existencia como en la posición que ocupan en la sociedad. Las variaciones de los valores de estas brechas en relación con iguales o semejantes indicadores de desarrollo humano, ponen en evidencia que la situación de discriminación de la mujer no depende sólo de factores objetivos (ingresos, expectativa de vida), sino que existen otros factores de peso que influyen en el mantenimiento y reproducción de esta situación. La cultura y la religión juegan un papel significativo en la formación de los valores que rigen el comportamiento colectivo e individual.

A estas declaraciones, se sumó la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados por todos los Estados miembros de la ONU y que enunció una serie de objetivos y metas a cumplir para el 2015, entre ellas se promovía la igualdad de género y la lucha contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo y el deterioro del medio ambiente.

<sup>6</sup> *Informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Año. 2012.*

Si bien es cierto que estas acciones son reflejo del aumento de preocupación por incrementar los niveles de equidad entre mujeres y hombres en la planificación y ejecución de estrategias globales y sectoriales, aún quedan muchos retos por alcanzar y algunos más por plantearse.

La reproducción de los estereotipos de género sigue invadiendo todos los espacios sociales. En las familias, instituciones escolares y gubernamentales, por mencionar algunos, se siguen reproduciendo apariencias, modales, emociones, intereses, espacios y actividades “adecuadas” para las mujeres y los hombres. Para hacer frente a ello, los gobiernos de la mayoría de los países y los organismos internacionales han subrayado la importancia de dar prioridad al tema de género en la planificación de estrategias de desarrollo.

En las conferencias mundiales, los líderes han definido objetivos y mecanismos específicos en las áreas de desarrollo sostenible y cooperación internacional. Ante ello, han establecido metas y tácticas para asegurar la igualdad entre mujeres y hombres en materia de distribución de recursos y acceso a las oportunidades de la vida económica y social, al tiempo que se ha llegado a un consenso acerca del vínculo fundamental existente entre la temática de género y el desarrollo sostenible.

Para afianzar estos avances, se creó el programa *ONU Mujeres*, que desde 2010, trabaja para eliminar la discriminación en contra de las mujeres y las niñas, alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres como socios y beneficiarios del desarrollo, así como para el empoderamiento de la mujer. Para lograrlo, se fusionaron cuatro organismos antes existentes: la División para el Adelanto de la Mujer (DAW por sus siglas en inglés), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW por sus siglas en inglés), la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI por sus siglas en inglés) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM por sus siglas en inglés).

De igual manera, gobiernos y otras organizaciones han planteado la urgencia de promover la búsqueda y divulgación de información sobre los principales aspectos que obstaculizan reducir la brecha de género y posibles soluciones a la problemática, así como la generación y difusión de estadísticas con perspectiva de género para la planificación y evaluación de programas.

Para contribuir a esta labor, el Consejo de Derechos Humanos, por ejemplo, ha realizado estudios temáticos sobre la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica, y sobre la manera en que la ONU aborda el tema. En 2012, presentó el estudio temático sobre la cuestión de la violencia contra las mujeres, las niñas y la discapacidad, donde expuso



la carencia de información sistematizada y desglosada para este sector y en el que realizó una serie de recomendaciones para modificar las leyes y velar porque en ellas se prohíban expresamente todas las formas de violencia.

## 2. 2015: Avances en materia de Igualdad y Equidad de Género <sup>7</sup>

A quince años de la Declaración de los Objetivos del Milenio, la desigualdad de género todavía persiste. Las mujeres siguen siendo objeto de discriminación para acceder al trabajo, a los bienes económicos y para participar en la toma de decisiones privadas y públicas.

Las mujeres también tienen mayor probabilidad de vivir en la pobreza que los hombres. En América Latina y el Caribe, la proporción entre mujeres y hombres en hogares pobres aumentó de 108 mujeres por cada 100 hombres en 1997, a 117 mujeres por cada 100 hombres en 2012, a pesar del descenso de las tasas de pobreza de toda la región.<sup>8</sup>

Las mujeres continúan en desventaja en el mercado laboral. En todo el mundo, cerca de las tres cuartas partes de los hombres en edad de trabajar participan de la fuerza laboral, en comparación con solo la mitad de las mujeres en edad de trabajar. Globalmente, las mujeres ganan un 24% menos que los hombres.

En el 85% de los 92 países para los que se dispone de datos sobre las tasas de desempleo por nivel de educación para los años 2012-2013, las mujeres con educación avanzada tienen tasas de desempleo mayores que los hombres con niveles de educación similar.

Desde 1995, cuando se adoptó la Plataforma de Acción de Beijing para el empoderamiento de la mujer, la proporción promedio a nivel mundial de mujeres en el parlamento casi se ha duplicado, aumentando de 11% en 1995 a 22% en enero de 2015.

Las mujeres en el parlamento han ganado terreno en casi el 90% de los 174 países de los que se dispone de datos del periodo 1995 a 2015. La cantidad de cámaras bajas o unicamerales de parlamento en que las mujeres ocupan más del 30% de los escaños ha aumentado de 5 a 42, mientras que aquellas con más del 40% han pasado de 1 a 13. En enero

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#prettyPhoto> Consultado el 25 de agosto de 2016.

<sup>8</sup> Anna María Fernández Poncela. "El enfoque de género y las estadísticas sobre participación política" Ponencia presentada en *el Taller Sectorial sobre Estadísticas e Indicadores de Participación Política, Toma de Decisiones y Género*, México, PRONAM/ FNUAP/OPS/PNUD/UNIFEM/INEGI. 2012.

de 2015, había cuatro países en los que las mujeres ocupaban más del 50% de los escaños del parlamento, y en Ruanda, las mujeres ocupan más del 60% de dichos cargos.

Estos éxitos ahora también se comparten de manera más equitativa entre las regiones. En 1995, Europa dominaba los 10 primeros lugares en las clasificaciones mundiales de mujeres en el parlamento. A enero de 2015, 4 de los 10 primeros países se encuentran en África subsahariana, mientras que América y Europa cuentan con 3 países en los 10 primeros lugares. Los mayores logros en la representación femenina durante los últimos 20 años fueron alcanzados por Ruanda, con un aumento de 60 puntos porcentuales, Andorra con 46 puntos porcentuales y Bolivia con 42 puntos porcentuales. La cantidad de parlamentos compuestos exclusivamente por hombres también ha caído, de 10 a 5.

Las cuotas electorales en más de 120 países han avalado este éxito. Sin embargo, una significativa desaceleración en el progreso desde 2014 podría ser un indicador de que el rápido impacto de las cuotas por género ha alcanzado su techo. Esto requiere medidas adicionales para avanzar en el empoderamiento político de la mujer.

El progreso en los cargos de liderazgo también ha sido lento. Solo el 16% de los líderes parlamentarios (presidentes del parlamento) son mujeres, mientras las mujeres representan el 18% de todos los ministerios del mundo, lo que significa un aumento de sólo 4 puntos porcentuales desde 2005.<sup>9</sup>

La Asamblea General de la ONU adoptó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

Los Estados miembros de la Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza, y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. La nueva estrategia regirá los programas de desarrollo mundiales durante los próximos 15 años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

<sup>9</sup> VI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género. *Las metas del milenio y la equidad de Género*. CEPAL, Naciones Unidas, Septiembre 2005. Disponible en Internet: [http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/vigenero/dia27/panel1\\_pdf/Metas-AL-balance.pdf](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/vigenero/dia27/panel1_pdf/Metas-AL-balance.pdf)

*«Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales, señalaron los Estados en la resolución.»<sup>10</sup>*

Los 17 Objetivos de la Agenda se elaboraron en más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países. La Agenda implica un compromiso común y universal, no obstante, puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dispone el texto aprobado por la Asamblea General.

Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.

### **3. 2016: Los países se movilizan para hacer frente a los retos que enfrentan cotidianamente mujeres y niñas en todo el mundo.<sup>11</sup>**

Un año después del histórico encuentro de más de 70 líderes mundiales en las Naciones Unidas, comprometidas y comprometidos a dar prioridad a la igualdad de género en sus respectivas agendas de trabajo, sigue creciendo el impulso al tiempo que empiezan a percibirse los primeros resultados. Países de todas latitudes, desde Argentina a Burundi, desde China a Costa Rica y los Estados Unidos, consolidan sus esfuerzos orientados a poner fin a las lagunas en la igualdad de género mediante la adopción de acciones concretas y sólidas, que procuran eliminar los obstáculos y la discriminación que enfrentan mujeres y niñas en su vida

<sup>10</sup> Organización de las Naciones Unidas. *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>. Las cursivas son del autor.

<sup>11</sup> Nota de prensa: "Aumentan las acciones concretas a un año de la histórica reunión sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres Los países se movilizan para hacer frente a los retos que enfrentan cotidianamente mujeres y niñas en todo el mundo": Fecha: martes, 27 de septiembre de 2016. Contacto con los medios: Oisika Chakrabarti, +1 646 781-4522, [oisika.chakrabarti\[at\]unwomen.org](mailto:oisika.chakrabarti[at]unwomen.org)-See more at: Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2016/9/press-release-one-year-of-step-it-up#sthash.IU7WGeJX.dpuf>, Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2016/9/press-release-one-year-of-step-it-up> Consultado el 27 de Septiembre de 2016.

diaria y establecer condiciones de igualdad en el acceso a oportunidades y recursos.

El ímpetu de la creciente movilización es el resultado de promesas hechas por jefas y jefes de Estado y de gobierno que se dieron cita el año pasado en la “Reunión de Líderes Mundiales sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres: un compromiso para la acción”. Dicha reunión se consideró histórica y se realizó en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, reuniendo a una cantidad extraordinaria de más de 70 líderes mundiales en torno a un poderoso objetivo: comprometerse a eliminar las brechas en la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Este fuerte llamado político a la acción ha ido cobrando vigencia, y cerca de 100 países han decidido anunciar compromisos concretos en favor de las mujeres y las niñas.

La Reunión de Líderes Mundiales marcó el cierre de un proceso de revisión de dos años para determinar el estado de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en su vigésimo aniversario. Bajo la dirección de ONU-Mujeres, 167 países emprendieron revisiones nacionales que evaluaron avances y lagunas y describieron nuevas prioridades y acciones nacionales con miras a acelerar el logro del empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Los Estados miembros coincidieron en que ningún país ha logrado la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Durante la reunión mundial se emitió una audaz consigna: *Por un planeta 50-50 en 2030: Demos el paso por la igualdad de género.*

Las y los líderes acordaron que los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su cronograma para 2030 no pueden alcanzarse sin la igualdad de género. Sus compromisos nacionales abordaron algunos de los más apremiantes desafíos que enfrentan las mujeres, desde la necesidad de poner fin con carácter de urgencia a la pandemia de violencia contra las mujeres y las niñas, hasta el impulso al empoderamiento económico de las mujeres y el papel de las mujeres en la paz y seguridad, e incluyeron un enfoque sobre el trabajo asistencial no remunerado y la desigualdad salarial por razón de género.

Al cumplirse un año, los informes indican que decenas de países de Asia y el Pacífico, Europa, África y América están intensificando acciones para cumplir las promesas hechas, empezando por la puesta en marcha de planes nacionales de acción para erradicar la violencia contra las mujeres; la adopción de legislación, iniciativas y campañas de sensibilización para combatir la violencia sexual y mejorar la ayuda para las sobrevivientes (Argentina, Burundi, Dinamarca, Georgia, Letonia); el apoyo a organizaciones de la sociedad civil y grupos de mujeres (Bosnia y Herzegovina, Chipre); la garantía de empoderamiento económico de las

mujeres mediante el apoyo al empresariado de las mujeres; la promoción de la protección de la maternidad y la licencia de paternidad; medidas dirigidas a combatir la desigualdad salarial por razón de género (China, Estonia, México, Nueva Zelanda, Estados Unidos); el fortalecimiento de los mecanismos para recolectar datos de género (Costa Rica, Tailandia); y la asignación de asistencia oficial para el desarrollo e iniciativas de política exterior para abordar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (Italia, Irlanda, Noruega). Se han hecho esfuerzos para aumentar la representación femenina en órganos electos (Armenia, Jordania, Luxemburgo), para incorporar las cuestiones de género en el proyecto de ley de presupuesto y para impulsar las infraestructuras sensibles al género (Suecia, Japón).

“A partir de esta revisión de un año, queda claro que las y los líderes mundiales están tomando en serio sus responsabilidades relativas al progreso hacia un planeta 50-50,”<sup>12</sup> manifestó la Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, quien agregó que “la gama de acciones nacionales registrada incluye mujeres y la igualdad de género. Esto es oportuno y crucial a la vez. Esperamos ver cambios sustanciales para las mujeres y las niñas ya en 2020, especialmente para aquellas que deben remontar rutas más largas. Los compromisos de cooperación Sur-Sur son especialmente importantes, y muestran que estamos abordando la Agenda 2030 como una comunidad mundial”<sup>13</sup>, concluyó la Directora General.

Muchos Estados miembros de la ONU se han comprometido a poner fin a la discriminación contra las mujeres para el año 2030 y han anunciado acciones concretas y medibles para poner en marcha un cambio rápido en sus países.<sup>14</sup> En el caso de México, el Presidente Enrique Peña Nieto, quien asistió a este evento, se comprometió a mejorar la coordinación de las medidas nacionales a favor de la igualdad de género y a ampliar las iniciativas sobre salud reproductiva.

## **B. LA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**

De acuerdo a lo establecido por la CEDAW, el Estado mexicano como miembro, no sólo debe reorientar todas sus acciones bajo el concepto de igualdad como derecho humano de las mujeres y contemplar la adopción de medidas especiales de carácter temporal,<sup>15</sup> sino que además tiene la

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Organización de las Naciones Unidas. Programa ONU MUJERES. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up/commitments#sthash.fs0ABtnN.dpuf> Consultado el 30 de septiembre de 2016.

<sup>15</sup> Estas medidas están encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, mismas que cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

obligación de garantizar que exista equidad directa e indirecta entre mujeres y hombres tanto en el ámbito público como privado. Este compromiso va más allá de plasmarlo en sus leyes, sino que debe asegurarse de proveer las condiciones para que las mujeres dispongan de un entorno que les permita conseguir la igualdad de resultados, a partir de las diferencias biológicas que existen entre ambos géneros, así como las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. Incluso, en ciertas circunstancias, será necesario que el Estado promueva un trato no idéntico para equilibrar esas diferencias.

En 1986, se reforma el artículo 123 de la Constitución Política mexicana, el cual en su apartado A fracción VII y en el apartado B fracción V, señalan “para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.<sup>16</sup>

En cumplimiento de estos compromisos, a partir del año 2011 la Constitución Política establece que todas las personas gozarán de todos los derechos humanos reconocidos por ella y por los tratados internacionales en los que el país forme parte.

Posterior a esto, para que se hiciera una nueva mención constitucional en relación con la equidad de género, esta ocasión en el artículo 1, que señalaba “Queda prohibida toda discriminación motivada por (...), género”<sup>17</sup>, posteriormente, el párrafo que contenía esta leyenda nuevamente es reformado para quedar de la siguiente forma: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.<sup>18</sup>

En 2012 y 2013, en materia de educación, se reforma el inciso c) de la fracción II del artículo tercero, para establecer que ésta “Contribuirá a la mejor convivencia humana (...) evitando los privilegios (...) de sexos (...)”<sup>19</sup>. Por su parte, en lo relativo a los partidos políticos, la Constitución señala que éstos deberán establecer las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas federales y locales; y en la conformación del organismo garante para el acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

Este conjunto de reformas ha favorecido la presencia femenina en el medio educativo, laboral, así como la revalorización de sus actividades,

<sup>16</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de octubre de 1986.

<sup>17</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 2001.

<sup>18</sup> Reforma publicada en el Diario oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011.

<sup>19</sup> Reforma publicada en el Diario oficial de la Federación, el 09 de febrero de 2012 y el 26 de febrero de 2013.

para propiciar su desenvolvimiento intelectual y su libertad económica. Sin embargo, pese a que en la Constitución se reconocen una serie de derechos fundamentales, éstos no siempre llegan a formar parte de la vida cotidiana de la población, pues muchos no pasan del papel a la práctica, por lo que se han tenido que estructurar programas, estrategias y acciones que promueven la incorporación de las mujeres de lleno en la vida nacional.

El Estado mexicano ha tenido importantes avances en cuanto a la condición social de las mujeres y la institucionalización de políticas en pro de la igualdad de género. En materia legislativa, se aprobaron en 2007 la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. No obstante, persisten enormes desigualdades entre hombres y mujeres y diversas formas de discriminaciones.

Las sociedades democráticas contemporáneas se caracterizan por sustentar como principio básico el reconocimiento "...en cada individuo, cualesquiera sean sus características biológicas, económicas o sociales, la presencia de un derecho a la igualdad"...<sup>20</sup> y para ello es necesario un proceso de integración sociopolítica, que se realiza a partir de tres condiciones básicas: acceso a los derechos civiles, sociales y políticos; a los recursos materiales, culturales y de poder; y reconocimiento y representación en el sistema de acción político.

La educación es para las mujeres, además de un recurso para su integración económica, un recurso importante para su empoderamiento, es decir, para reconocer y ejercer sus derechos y para alcanzar su autonomía y autodeterminación. El proceso de empoderamiento femenino es un camino largo, donde la educación es un factor importante para su logro y tiene consecuencias positivas en diversas esferas de sus vidas.

Es indiscutible que la educación es uno de los medios más útiles para obtener la igualdad entre los sexos y la potenciación del papel de la mujer. Una de las políticas educativas que se han adoptado en el país como estrategia para lograr la equidad en la educación, es el incremento de la cobertura. En las dos últimas décadas, se tienen avances considerables en la cobertura de los estudios básicos, medios y superiores.

Los datos sobre acceso al sistema educativo muestran avances considerables en todos los niveles; las brechas por sexo tienden a disminuir e incluso en algunos niveles es mayor la proporción de mujeres que de hombres que van a la escuela; sin embargo, se requiere asegurar la permanencia y la conclusión de los estudios de la población. Un

<sup>20</sup> Alain Touraine. "Las condiciones, los enemigos y las oportunidades de la democracia", en *Democracia, principios y realización*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 1998, p. 92.

indicador básico para dar seguimiento y atención en materia educativa es el alfabetismo, una sociedad alfabetizada es esencial para erradicar la pobreza, reducir la mortalidad infantil, lograr la igualdad entre géneros y un desarrollo sostenible.<sup>21</sup>

México ha integrado el género dentro de su estrategia de orientación de asistencia internacional al desarrollo y ha situado la igualdad de género en el centro del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 mediante la Estrategia Transversal: Perspectiva de Género para el Desarrollo Nacional*. La reforma política que ha comprometido a los partidos a asegurar que las mujeres ocupen el 50 por ciento de las candidaturas legislativas dio como resultado que las mujeres obtuvieran el 42 por ciento de los escaños de la Cámara de Diputados elegida recientemente.

Con el fin de seguir avanzando hacia una mayor igualdad de género, el Gobierno de México comenzó en 2013 a implementar tres medidas importantes a nivel institucional: i) coordinar el trabajo nacional sobre la igualdad entre hombres y mujeres. ii) promover una mayor responsabilidad compartida entre hombres y mujeres para mejorar el reparto de las tareas del hogar. iii) intensificar medidas para evitar los embarazos de adolescentes y reducir la mortalidad materna.

En discurso pronunciado en la Reunión de Líderes Mundiales el 27 de septiembre de 2015, el Presidente Enrique Peña Nieto afirmó lo siguiente: “El desarrollo sostenido del mundo podría lograrse si las mujeres tuviesen las mismas oportunidades que los hombres en lo que respecta a la salud, los estudios, el trabajo, la toma de decisiones y en la construcción de sus propias vidas”<sup>22</sup>.

Considerando los cambios constitucionales, la creación de leyes y el decreto de planes y programas a favor de la equidad e igualdad de género, la perspectiva de género debe adoptarse como elemento integral e integrador de todos los programas, estrategias y reglas de operación de las instituciones públicas. Ejemplo de ello, es la política de igualdad de género que la Universidad Nacional Autónoma de México asume mediante el fomento de una Cultura de Equidad.

<sup>21</sup> UNESCO. *Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización: la educación para todos (2003-2012)*. Disponible en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/alfabetizacion/res116.html> Consultado el 14 de septiembre de 2016.

<sup>22</sup> ONU MUJERES “México se compromete a mejorar la coordinación de las medidas nacionales a favor de la igualdad de género, y a ampliar las iniciativas sobre salud reproductiva (actualizado)”. Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. *Reunión de Líderes Globales sobre Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres: Un Compromiso para la Acción*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up/commitments/mexico> y en: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/initiatives/stepitup/commitments-speeches/mexico-stepitup-commitmentspeech-201509-es.pdf?vs=3127>. Consultado el 1 de febrero de 2017. Nota del editor.



### C. LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO: EL PROTOCOLO UNAM CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO.

La Universidad Nacional Autónoma de México como organismo descentralizado<sup>23</sup> de la Administración Pública Federal, asume el tema de la *Cultura de Equidad de Género*, como una preocupación que ha merecido su atención.

Diversas son las acciones que ha implementado la Universidad respecto al tema de la igualdad y equidad de género<sup>24</sup>:

- Desde el año 2003, se otorga el reconocimiento anual Juana Ramírez de Asbaje “*Sor Juana Inés de la Cruz*” galardón que recuerda que así como la Décima Musa, muchas mujeres a lo largo de la historia han sido cautivadas por la curiosidad de descifrar y entender su entorno, asumiendo de manera sobresaliente, que desde la academia, se puede transformar la realidad y enriquecer con su pensamiento el saber de la humanidad.
- Uno más de los logros en materia de equidad e igualdad de género, es la creación en 2010 de la *Comisión Especial de Equidad de Género del Consejo Universitario*, cuyo objetivo es impulsar la igualdad en las prácticas, funciones y cultura institucional de la UNAM, como uno de los fundamentos de esta Institución.
- Inauguración en el año 2011 del *Museo de la Mujer*. Instancia que busca fomentar una cultura de equidad, además de mostrar y valorar la aportación del género femenino en la construcción del país.
- En 2013 la Comisión Especial presentó *Los Lineamientos Generales para la Igualdad de Género de la UNAM*, disposiciones

<sup>23</sup> *Estatuto de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Título primero Artículo 1. “TÍTULO PRIMERO PERSONALIDAD Y FINES ARTÍCULO 1º.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública –organismo descentralizado del Estado– dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura”. Disponible en: <http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/COMPENDIO/96.pdf> Consultado el 1 de febrero de 2017. Nota del editor.

<sup>24</sup> Estatuto “Artículo 2o.- (Adicionado en la sesión del Consejo Universitario del 31 de marzo de 2005, publicado en Gaceta UNAM el 14 de abril del mismo año, como sigue): Artículo 2o.- Para realizar sus fines, la Universidad se inspirará en los principios de libre investigación y libertad de cátedra y acogerá en su seno, con propósitos exclusivos de docencia e investigación, todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social; pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias. En todos los casos las mujeres y los hombres en la Universidad gozarán de los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas, reconocidos y garantizados por las normas y disposiciones que integran la legislación universitaria”. Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDS2011/CDDisciplinario/pdf/FEDUNO.pdf> Consultado el 1 de febrero de 2017. Nota del editor.

de observancia general para toda la comunidad universitaria, a fin de establecer las normas generales para regular la equidad de género como una condición indispensable y necesaria para lograr la igualdad de género, así como detectar, atender, prevenir y erradicar la violencia de género o cualquier forma de discriminación que se cometa contra un miembro de la comunidad universitaria en sus instalaciones.

- El Plan Institucional 2015-2019, refleja una vez más el compromiso de la UNAM con la Cultura de Equidad, al disponer sumarse la Institución al movimiento de solidaridad *HeForShe*, creado por la *ONU Mujeres* para proveer un enfoque sistemático y una plataforma dirigida, donde una audiencia global se pueda involucrar y convertirse en agentes de cambio para alcanzar la igualdad de género durante nuestra vida. Esto requiere un enfoque innovador e inclusivo que movilice a personas de toda identidad y expresión de género como defensores/as y reconoce las maneras en las cuales todos/as nos beneficiamos de esta igualdad. *HeForShe* invita a todas las personas de todas partes del mundo a unirse como socios iguales para crear una visión compartida de un mundo con igualdad de género e implementar soluciones específicas y localmente relevantes para el bien de toda la humanidad. A continuación se plasma la Plataforma que muestra el reto institucional al sumarse a este movimiento.



¿En qué consiste HeForShe?<sup>25</sup>

- HeForShe es un movimiento solidario a favor de la igualdad de género, desarrollado por ONU Mujeres para implicar a hombres y niños como defensores y agentes del cambio en el logro de la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas.
- Su lanzamiento oficial fue hecho el 20 de septiembre de 2014 por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon.
- La campaña busca inspirar a las personas para que actúen en contra de la discriminación de género y la violencia contra mujeres y niñas.
- El objetivo de la Campaña es generar conciencia sobre el problema, así como incidir en la responsabilidad que tienen tanto hombres como niños.

<sup>25</sup> Universidad Nacional Autónoma de México; <http://www.igualdaddegenero.unam.mx>

También busca cambiar los modelos de conducta de hombres y niños y alzar la voz contra la discriminación de género y la violencia contra las mujeres y las niñas en todo el mundo.

¿Por qué la universidad se suma a HeForShe?

- La UNAM reconoce que la igualdad de género es fundamental para tener una sociedad más democrática.
- Y, en lo particular, asume que violencia de género es un problema que ocupa un lugar central en la agenda nacional e internacional, al tratarse de un fenómeno estructural que atenta contra la dignidad de las personas y que se debe trabajar como comunidad universitaria en su prevención, atención, sanción y erradicación.

¿Qué implica la adhesión para la UNAM?

- Con esta adhesión la administración central refrenda los 27 compromisos establecidos en el PDI 2015-2019 en materia de igualdad de género.
- Uno de ellos es la elaboración de un protocolo para atender casos de violencia de género en la UNAM.
- A su vez, las entidades y dependencias establecen compromisos propios por la igualdad de género.
- Los compromisos que la UNAM adquiera en relación con la igualdad de género deberán ser verificados por la propia Universidad dentro de dos años, con el fin de analizar su grado de avance e implementación.
- En 2016, se publica en la Gaceta UNAM el 29 de Agosto, el *Acuerdo por el que se Establecen Políticas Institucionales para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Casos de Violencia de Género en la Universidad Nacional Autónoma de México*, documento que plasma el compromiso del actual Rector de la Universidad, el Dr. Enrique Luis Graue Wiechers, en cuanto a fomentar la Cultura de Equidad.

#### **D. RETOS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI**

La llegada de un Estado Moderno, Social y Democrático de Derecho en el Siglo XX, implicó un espacio propicio para dar a la mujer la oportunidad de participar en la política y comenzar a exigir su derecho universal en el orden social.

México emprende por voluntad política, una cruzada en favor del derecho humano de la mujer a ser incluida con igualdad y equidad en el ejercicio profesional dentro del espacio público, haciendo referencia a la Ley

General de Igualdad entre hombres y mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Agosto de 2011.

El papel que la mujer tiene en el espacio privado de acuerdo a su naturaleza sí, pero también el continuar pugnando porque se reconozca su participación en el espacio público por derecho.

Es importante continuar en la búsqueda de políticas de inclusión y de reconocimiento pleno de su derecho humano, sustentado en una noción cultural que permita, entre otros espacios, que la mujer enriquezca el desarrollo de la Administración Pública, demostrando su capacidad profesional.

Habrá que trabajar para desvanecer toda duda sobre el desempeño eficaz y efectivo de las mujeres en los espacios público-privado, a partir de un cambio de actitud para fortalecer la promoción de inclusión.

El problema que enfrentan las mujeres es un problema público en materia de género y, en el caso del ejercicio de la Administración Pública, es más de actitud y de aptitud. Se requiere de un proceso de reeducación de la sociedad para lograr el cambio de actitud para sumar e incluir a las mujeres en los procesos de decisión política.

Hoy en pleno Siglo XXI, las mujeres profesionistas tiene el reto de capacitarse y especializarse en las distintas áreas del servicio público y el sector privado, para lo que se requiere un cambio de paradigmas en el entorno ligado a la familia y en el fortalecimiento de los apoyos que se requieren para el desarrollo profesional de las mujeres.

En nuestro país, la legislación reconoce la condición de género como categoría analítica y considera las previsiones de gasto que correspondan a las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres, sin embargo, hay tarea por realizar, a fin de que sea el propio Estado el que asuma la responsabilidad de las acciones estratégicas para eliminar los estereotipos.

Se requiere generar bases de datos con enfoque de género, es decir, que deben existir indicadores precisos para lograr la institucionalidad del enfoque de género.

Hay que desarrollar una cultura institucional con perspectiva de género bajo un enfoque transversal.

Si bien en México se aplica una normatividad nacional e internacional sobre la igualdad jurídica de la mujer, éstas no están armonizadas con otra legislación, como ejemplo el Código Civil.

Entre los desafíos y retos a nivel internacional y nacional, se tienen los siguientes:

**Desafíos:**

- Visibilizar la problemática que enfrentan las mujeres y la desigualdad que aún persiste.
- Reforzar políticas públicas y acciones para reducir la brecha de inequidad entre mujeres y hombres.
- Generar sinergias para avanzar en el respeto y reconocimiento de los derechos de las mujeres.
- Fomentar la Igualdad sustantiva.
- Armonizar la legislación internacional, federal y estatal en la materia.

**Retos:**

- Empoderamiento de las mujeres (atender los intereses estratégicos de las mujeres) y la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas (incorporar los principios de igualdad y equidad de género en las políticas y acciones del Estado, a través de cambios indispensables en las leyes y normas generales y específicas en las instituciones públicas).
- Voluntad política de las autoridades para consolidar una política de Estado en materia de equidad de género.
- El diagnóstico integral y profundo de las relaciones de género.
- Estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género.
- Conocimiento de los procedimientos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas con enfoque de género.
- Presupuestos públicos sensibles al género.
- Fomentar una cultura cívica con enfoque de género.
- Instrumentar políticas de prevención a la desigualdad.
- Abatir la desconfianza de la sociedad en el desempeño eficaz y eficiente en el espacio público y privado de parte de las mujeres.

Si bien la legislación vigente es perfectible y se pretende sea efectiva, los problemas de género los rebasan, en tanto la mujer es todavía un sujeto pasivo de violencia.

Aún en el mundo globalizado, se mantienen las percepciones familiares heredadas respecto a los patrones estereotipados. Si bien es importante lograr una cultura de equidad de género, también lo es trabajar y pugnar por el desarrollo social y humano de la mujer, previo a la discusión de su productividad.

Es indispensable revisar y analizar los valores familiares para reconformar la sociedad que se quiere a fin de favorecer el equilibrio en el desarrollo profesional de la mujer.

Es importante considerar el desarrollo social e integral de las mujeres como condición para favorecer el equilibrio en su desarrollo productivo. De ahí que en los espacios de desarrollo productivo de las mujeres, hoy debe considerarse entre otros factores, ampliar las prestaciones sociales, establecer en las dependencias centros de desarrollo de liderazgo y de códigos de ética para un comportamiento institucional ante su creciente actividad profesional.

Finalmente, cabe reconocer que se han realizado grandes esfuerzos por incorporar la perspectiva de género en todas las actividades de las instituciones públicas y por atender el compromiso del Estado mexicano con los propósitos de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para fortalecer y dignificar la presencia de la mujer en todas las áreas de la vida. Ahora, es impostergable reconocer y fomentar permanentemente la capacidad que muchas mujeres tienen para lograr el éxito en terrenos que por años han sido de exclusividad masculina.

Para alcanzar un futuro con equidad, nadie se puede quedar atrás, el avance debe ser parejo y parte de una agenda pública. A partir de ello, se ofrecen las siguientes conclusiones.

## **CONCLUSIONES**

Inmersos en la globalización donde todas las decisiones tomadas por cualquier país pueden tener efectos positivos o negativos sobre su población respecto a la relación con el resto del mundo, es importante retomar y aplicar las mejores prácticas internacionales que han probado su efectividad para mejorar la competitividad y productividad de las naciones. En materia de equidad de género, es indispensable acreditar la voluntad, tarea y compromiso de los Estados y sus gobiernos, así como de las entidades que los componen para participar y ser coparticipes de la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad.

En la segunda década del siglo XXI, sigue siendo una realidad que millones de mujeres son víctimas de violencia, de acoso sexual, de discriminación y no gozan a plenitud de sus derechos de género, por lo que prevenir estas acciones y combatirlas, es un reto importante tanto en la esfera privada como en la pública.

Lograr el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres requiere la creación de mecanismos específicos y políticas con perspectiva de género cuyo objetivo sea alcanzar un verdadero desarrollo social y humano.

Por tanto, la perspectiva de género en las políticas de Estado, debe ser un mecanismo que permita identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, a fin de que estas prácticas no frenen su desarrollo.

La meta final de la creación de políticas con perspectiva de género debe ser la de construir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pues esto es especialmente urgente para la población femenina con mayores desventajas y necesidades.

Hay que replantear la forma en que se educa con perspectiva de género en las escuelas con el propósito de promover la igualdad y terminar con el acceso desigual de las mujeres a los servicios públicos, como son los de salud y educación, así como proponer nuevos enfoques a los medios de comunicación sobre la forma en que las mujeres son vistas y representadas en ellos.

La equidad de género en el desarrollo económico deberá proponer los cambios de igualdad de oportunidades y remuneración económica para las mujeres, donde la pobreza, el empleo y el desarrollo sustentable son temas ligados a la economía nacional y que deben favorecer a las mujeres en aras de consolidar una sociedad más justa.

Es urgente cambiar las relaciones entre las mujeres y las estructuras de poder, tanto en el ámbito privado como público, a fin de que la violencia, tanto dentro como fuera del hogar, no desvalore a la población femenina y sea objeto de menosprecio y agresión.

A pesar del continuo progreso, en la actualidad el mundo todavía tiene un largo camino por delante en cuanto a la representación equitativa de los géneros en la toma de decisiones públicas y privadas.

Finalmente, habrá que trabajar para desvanecer toda duda sobre el desempeño eficaz y efectivo de las mujeres en el espacio público y privado, a partir de un cambio de actitud que fortalezca y promueva acciones afirmativas y procesos de inclusión.

En este sentido, se requiere de un proceso de reeducación de la sociedad para lograr el cambio de actitud y generar una cultura de inclusión y de apoyo para establecer, primeramente, un piso plano del cual partir para construirla.

#### **FUENTES DE CONSULTA:**

Cano Gabriela; "Las feministas en campaña", en *Debate Feminista*, Núm. 4, México, 2008.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.* ONU. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.html>

- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, *Declaración política y documentos resultados de Beijing+5*. ONU, 1995, reimpresso por ONU Mujeres en 2014.
- Diario Oficial de la Federación*, de 6 de octubre de 1986.
- Diario Oficial de la Federación*, de 14 de agosto de 2001.
- Diario oficial de la Federación*, de 10 de junio de 2011.
- Diario oficial de la Federación*, de 09 de febrero de 2012 y de 26 de febrero de 2013.
- VI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género. *Las metas del milenio y la equidad de Género*. CEPAL, Naciones Unidas, Septiembre 2005. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/vigenero/dia27/panel1\\_pdf/Metas-AL-balance.pdf](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/eventos/vigenero/dia27/panel1_pdf/Metas-AL-balance.pdf)
- Fernández Poncela, Anna María; *El enfoque de género y las estadísticas sobre participación política*, Ponencia presentada en el Taller Sectorial sobre Estadísticas e Indicadores de Participación Política, Toma de Decisiones y Género, México 2012, PRONAM/FNUAP/OPS/PNUD/UNIFEM/INEGI.
- Fernández Silva; *Apuntes para el diseño y desarrollo de talleres de capacitación con perspectiva de género*, Argentina, 1993
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer*, México 2012.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía, *Mujeres y hombres en México 2011* / Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de las Mujeres. México: INEGI, 2012.
- Informe del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer*. Naciones Unidas. 2012.
- Institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en la UNAM*. Programa Universitario de Estudios de Género. UNAM, disponible en: <http://pueg.unam.mx/index.php/equidad-de-genero-en-la-unam/proyecto-equidad>
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*
- Organización de las Naciones Unidas; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopto-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#prettyPhoto> , Consultado el 25 de agosto de 2016.
- Organización de las Naciones Unidas; ONU Mujeres. Nota de Prensa: “Aumentan las acciones concretas a un año de la histórica reunión sobre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres Los países se movilizan para hacer frente a los retos que enfrentan cotidianamente mujeres y niñas en todo el mundo”: Fecha: martes, 27 de septiembre de 2016. Disponible en:



<http://www.unwomen.org/es/news/stories/2016/9/press-release-one-year-of-step-it-up#sthash.IU7WGeJX.dpuf>, <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2016/9/press-release-one-year-of-step-it-up>  
Consultado el 27 de Septiembre de 2016.

Organización de las Naciones Unidas. *Programa ONU MUJERES*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up/commitments#sthash.fs0ABtnN.dpuf>

*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*

Touraine, Alain; "Las condiciones, los enemigos y las oportunidades de la democracia", en *Democracia, principios y realización*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 1998.

UNESCO. *Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización: la educación para todos (2010-2012)*.

Universidad Nacional Autónoma de México, Gaceta UNAM, Ciudad Universitaria 29 de Agosto de 2016, Número 4,808, ISSN01885138. Disponible en: <http://www.gaceta.unam.mx/20160829/wp-content/uploads/2016/08/Protocolo-UNAM-.pdf> Consultado el 28 de Septiembre de 2016.

Universidad Nacional Autónoma de México, Organización de las Naciones Unidas; Campaña *HeForShe*. Consultado en <http://www.igualdaddegenero.unam.mx>

## ANEXO

### **Acuerdo por el que se Establecen Políticas Institucionales para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Casos de Violencia de Género en la Universidad Nacional Autónoma de México<sup>26</sup>**

**Dr. Enrique Luis Graue Wiechers**, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, con fundamento en los artículos 1º y 9º de la Ley Orgánica y 34, fracciones IX y X del Estatuto General, y

#### **Considerando**

Que en las últimas décadas, la violencia de género, y mayormente la violencia contra las mujeres, es un problema que ocupa un lugar central en la agenda de la comunidad internacional al tratarse de un fenómeno estructural que atenta contra la dignidad de las personas y éste debe ser prevenido y atendido conforme a los estándares internacionales de derechos humanos.

*Que el Estado mexicano ha promulgado diversas leyes en la materia y suscrito tratados y convenciones que hoy forman parte del ordenamiento jurídico nacional.*

Que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, favoreciendo en todo tiempo a las personas *la protección más amplia*.

Que la Universidad Nacional Autónoma de México, a partir de su convicción respecto a la importancia de la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, ha refrendado su compromiso institucional con la creación de políticas institucionales que promuevan ambientes libres de violencia, y permitan la promoción de la equidad de género, como una condición necesaria para lograr la igualdad de género.

Que los *Lineamientos Generales para la Igualdad de Género en la UNAM*, publicados el 7 de marzo de 2013 en *Gaceta UNAM*, establecen la obligación de las autoridades universitarias, las entidades y dependencias, de concretar la igualdad de género al interior de la UNAM a través de acciones de prevención, detección, combate y erradicación de la violencia de género dentro y fuera de las instalaciones universitarias en todas y cada una de sus modalidades en los ámbitos laboral y académico.

<sup>26</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, *Gaceta UNAM*, Ciudad Universitaria 29 de Agosto de 2016, Número 4,808, ISSN01885138. Disponible en: <http://www.gaceta.unam.mx/20160829/wp-content/uploads/2016/08/Protocolo-UNAM-.pdf> Consultado en el 28 de Septiembre de 2016

Que el 5 de junio de 2014 se publicó en *Gaceta UNAM* el *Acuerdo por el que se establecen políticas institucionales para la protección de los derechos humanos en la Universidad Nacional Autónoma de México*.

Que en la sesión ordinaria del 1° de julio del 2015, el H. Consejo Universitario aprobó el *Código de Ética*, que marca principios y valores que deben guiar la conducta de quienes integran la comunidad universitaria, así como de quienes realizan alguna actividad en esta casa de estudios.

Que, sin embargo, la persistencia de este problema en el país reclama medidas para complementar el andamiaje normativo mediante la adopción de instrumentos y políticas institucionales que permitan afrontar de manera efectiva la violencia de género en sus diversas manifestaciones.

En razón de lo anterior, he tenido a bien expedir el siguiente:

### **Acuerdo**

**Primero.** Las autoridades y las personas titulares de las entidades académicas, dependencias administrativas y de cualquier otra instancia universitaria, deben cumplir con la obligación de prevenir la violencia de género a través de las siguientes medidas y estrategias:

I. Emitir una declaratoria en la que expresamente se refiera que toda manifestación de violencia de género es contraria a la Legislación Universitaria, que habrá cero tolerancia ante actos de esta naturaleza cometidos por cualquier integrante de la comunidad universitaria y que serán sancionados conforme a lo establecido en la normatividad aplicable;

II. En el ámbito de su competencia, institucionalizar programas, actividades educativas y de capacitación permanentes sobre identificación y prevención de la violencia de género, dirigidas no sólo a la comunidad universitaria sino a quienes realizan alguna actividad en esta casa de estudios, con el fin de comprender que cualquiera puede cometer y sufrir este tipo de violencia y que genera efectos perjudiciales no sólo para las víctimas, sino para la Universidad;

III. Diseñar y promover campañas de difusión y programas de sensibilización que propicien la eliminación de estereotipos de género que afectan tanto a mujeres como a hombres y la comprensión de que la violencia de género, particularmente la violencia sexual, no se justifica en contexto alguno;

IV. Fomentar la cultura de la denuncia, enfatizando que la comunidad en su totalidad debe coadyuvar en la conformación de un ambiente seguro para todas y todos en la Universidad;

V. Difundir periódicamente información clara y accesible sobre los procedimientos institucionales para la atención y sanción de casos de violencia de género al interior de la Universidad;

VI. Impulsar el desarrollo periódico de diagnósticos cualitativos y cuantitativos sobre la situación de la violencia de género en la Universidad;

VII. Adoptar las medidas necesarias para conformar un entorno seguro en los espacios físicos de las entidades académicas, dependencias administrativas y cualquier otra instancia universitaria, y

VIII. Dar seguimiento permanentemente a las estrategias de prevención adoptadas para asegurar su pertinencia y mejora continua.

**Segundo.** La Oficina de la Abogada General es la instancia responsable de coordinar y asesorar la atención y acompañamiento de los casos de violencia de género en la Universidad a través de las siguientes medidas:

I. Emitir para el Subsistema Jurídico de la UNAM, un protocolo de atención en casos de violencia de género, en el cual se precisen los mecanismos formales y alternativos de atención establecidos para su tratamiento;

II. Concentrar el registro de quejas y procedimientos de atención a casos de violencia de género;

III. Coordinar, dar seguimiento y, en su caso, instruir a las instancias dependientes de la Oficina de la Abogada General competentes para atender casos de violencia de género (Unidad para la Atención y Seguimiento de Denuncias dentro de la UNAM; Coordinación de Oficinas Jurídicas, mediante las Oficinas Jurídicas de cada entidad académica o dependencia universitaria y la Dirección General de Asuntos Jurídicos, por conducto de la Unidad de Apoyo Jurídico), sobre las acciones encaminadas al mejoramiento de la atención y seguimiento de quejas relacionadas con violencia de género;

IV. Coordinar la capacitación y actualización permanente del personal de la Oficina de la Abogada General encargado de la atención de los casos relacionados con violencia de género;

V. Asesorar y mantener comunicación estrecha con autoridades, funcionariado, personas titulares de las entidades académicas, dependencias administrativas o de cualquier otra instancia universitaria para coadyuvar en la atención, implementación de medidas urgentes de protección, sanción y seguimiento de las quejas relacionadas con violencia de género, así como en el uso y aplicación de los estándares en materia de derechos humanos;

VI. Vigilar, en coordinación con las autoridades, funcionariado, personas titulares de entidades académicas, dependencias administrativas o de cualquier otra instancia universitaria, el cumplimiento de las sanciones impuestas por las autoridades competentes en casos de violencia de género y dar seguimiento a los acuerdos tomados entre las partes, derivados de la mediación como procedimiento alternativo, y

VII. Coadyuvar en el establecimiento y capacitación de la figura de orientador u orientadora en casos de violencia de género en cada entidad académica, dependencia administrativa o instancia universitaria, para que haya personas en toda la estructura de la Universidad que puedan brindar asesoría sobre qué es violencia de género y los procedimientos al interior de la Universidad para su atención.

**Tercero.** En el ámbito de su competencia, la Defensoría de los Derechos Universitarios conocerá de casos relacionados con

violencia de género que se susciten entre estudiantes e integrantes del personal académico, en tanto la conducta se traduzca en una vulneración a los derechos universitarios reconocidos en la legislación aplicable. El alumnado e integrantes del personal académico podrán interponer una queja ante la Defensoría de los Derechos Universitarios, así como ante instancias dependientes de la Oficina de la Abogada General competentes para tal efecto. En este caso, los procedimientos se llevarán de manera paralela.

La Oficina de la Abogada General se coordinará con la Defensoría de los Derechos Universitarios a fin de que la Universidad cuente con un registro único de casos.

**Cuarto.** Los procedimientos de atención y sanción de casos de violencia de género que existen en la Universidad deben apegarse a los estándares en materia de derechos humanos e igualdad de género y atender los siguientes lineamientos:

I. Se atenderán los hechos de violencia de género ocurridos en las instalaciones universitarias, así como en espacios distintos a los recintos institucionales, siempre y cuando intervenga una persona integrante de la comunidad de esta Casa de Estudios y se trate de actos que vulneren la normativa, el orden, la disciplina, los principios y valores que deben guiar la conducta de los universitarios, o que se derive de una relación académica, laboral o análoga;

II. Se apegará al protocolo que emita la Oficina de la Abogada General, en el cual se precisarán los mecanismos formales y alternativos de atención establecidos para su tratamiento;

III. Los procedimientos se regirán por los principios de debida diligencia, confidencialidad, transparencia y accesibilidad, y

IV. De conformidad con la Legislación Universitaria, deberá considerarse la implementación de sanciones de carácter restaurativo que propicien el diálogo entre las personas involucradas, tomen en cuenta sus necesidades y busquen sensibilizar a las personas para establecer ambientes libres de violencia de género.

**Quinto.** Respecto de la atención y sanción de los casos de violencia de género, las autoridades, el funcionariado, las personas titulares de las entidades académicas, dependencias administrativas y de otras instancias universitarias tendrán las obligaciones siguientes:

I. Coadyuvar con las instancias dependientes de la Oficina de la Abogada General competentes para conocer de casos de violencia de género, así como con la Defensoría de los Derechos Universitarios, para la adecuada tramitación de los procedimientos de atención y sanción, de conformidad con la normatividad aplicable y el protocolo de atención a casos de violencia de género que se establezca para ello;

II. De conformidad con las disposiciones contractuales correspondientes, implementar las medidas urgentes de protección en los casos de violencia de género que pusieran en riesgo la integridad física o psíquica de la persona ofendida;

III. Coadyuvar con el seguimiento a las sanciones impuestas por las autoridades competentes o a los acuerdos tomados entre las partes en el procedimiento alternativo, con el fin de asegurar que

se restaure un ambiente sano y seguro, previniendo otros actos de violencia o la victimización;

IV. Garantizar, en el ámbito de su competencia, que en ningún caso se haga pública la información confidencial de las partes involucradas, y

V. Impulsar la creación de la figura de “orientador u orientadora en casos de violencia de género” para constituirse como un ente de orientación y primer contacto en los casos de violencia de género, de conformidad con el protocolo de atención en casos de violencia de género que al efecto emita la Oficina de la Abogada General.

**Sexto.** Las autoridades y funcionariado universitario, así como las entidades académicas, dependencias administrativas y de cualquier otra instancia universitaria, deben diseñar y ejecutar programas, proyectos y acciones de carácter estructural para erradicar la violencia de género, transformar el imaginario social y las prácticas que la naturalizan al interior de la Universidad, que impulsen el desarrollo de una comunidad respetuosa del derecho a la igualdad y a la no discriminación.

**Séptimo.** Todas las instancias deberán instaurar un sistema de evaluación de las estrategias para prevenir y erradicar la violencia de género, de conformidad con los lineamientos de la Comisión Especial de Equidad de Género del Consejo Universitario. Asimismo, la Oficina de la Abogada General establecerá un mecanismo de evaluación de los procedimientos respectivos de atención, con el fin de medir el nivel de satisfacción de las personas usuarias y el impacto de las resoluciones y acuerdos en su disminución en la Universidad.

**Octavo.** La Oficina de la Abogada General publicará anualmente, a través de los medios que se consideren más adecuados para ello, las estadísticas sobre casos de violencia de género que se presenten en la Universidad. Estos datos también serán entregados a la Oficina de la Rectoría y a la Comisión Especial de Equidad de Género del Consejo Universitario para su análisis.

**Noveno.** La interpretación normativa del presente Acuerdo quedará a cargo de la Abogada General.

**Transitorio**

**Único.** El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en *Gaceta UNAM*.

**“Por Mi Raza Hablará El Espíritu”**  
**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 29 de agosto de 2016**  
**El Rector**  
**Dr. Enrique Luis Graue Wiechers**

Con lo anterior, se aprecia el reto institucional por parte de la Universidad Nacional para lograr una cultura de equidad que impacte en la sociedad mexicana y las futuras generaciones.



# Revista de Administración Pública



## Algunos avances de la participación de las mujeres para la igualdad

María Angélica Luna Parra\*

### La Racionalidad Vigente

Los esquemas dominantes generan estructuras de “racionalidad” que dominan las formas de convivencia a través de supuestos valores y paradigmas, y tienden a mantener una sociedad administrada o gobernada con roles asignados para las personas según su género, edad, situación económica e incluso origen étnico o nivel educativo.

El sistema operante en nuestra sociedad tiene que ver con múltiples variables del sistema social y cultural e incluso del sistema financiero, político, de las modas, del incremento de los patrones de consumo y del conjunto de normas que conforman esa “racionalidad vigente”, que establece las pautas en la forma de ser y actuar que acomoda a todos.

Las definiciones culturales que se conforman a través de tradiciones religiosas, entre las que se encuentran las costumbres de la convivencia social y de la familia, también son determinadas conforme a los estereotipos establecidos, predeterminados, en los que el papel de la mujer se asocia

\* Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana, UIA. Ha tenido diversos cargos públicos y de representación popular. Ha sido Delegada Política en Álvaro Obregón; Miembro del Consejo Consultivo de PRONASOL y de la Secretaría de Desarrollo Social. Coordinadora de Vinculación y Concertación Social en la Secretaría de Desarrollo Social con el Lic. Luis Donaldo Colosio, en donde fundó el Fondo de Coinversión Social para apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Subdirectora General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF. Diputada local por el PRI. en la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Directora General del Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México. En el ámbito académico es Asociada Honoraria del Instituto Nacional de Administración Pública, donde además se desempeña actualmente como Consejera del Consejo Directivo; anteriormente, fue Secretaria Ejecutiva del mismo y Coordinadora de Consultoría. Ha participado como Coordinadora y expositora a nivel nacional e internacional en temas de políticas sociales, desarrollo regional y metropolitano, género, inclusión social y lucha contra la discriminación. Es reconocida como experta en políticas públicas y planeación del desarrollo, por haber trabajado a nivel federal, estatal y municipal, especialmente en el diseño y operación de políticas sociales. Actualmente es Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL de SEDESOL. <http://www.gob.mx/indesol/estructuras/maria-angelica-luna-parra>



al de la reproducción, la crianza y el cuidado de la especie humana, en torno a la cual se mezclan sus necesidades y responsabilidades afectivas; con este rol asignado que la convierte en un sistema de seguridad social gratuito y poco valorado, se incorporan las cualidades de virtuosa, bella, sumisa y abnegada.

La racionalidad vigente se apodera cada vez de más espacios, hasta que deja poca posibilidad a la libertad y a la creación; hay muchas maneras de asfixiar o aplastar a la conciencia crítica, no necesariamente a través de la represión, sino a través del peso de la dificultad del cambio. Se pulveriza a la sociedad con la prevalencia del interés individual, por el aletargamiento que produce la impotencia ante lo inevitable y las versiones de la realidad que se nos transmite diariamente por los medios de comunicación.

Esto hace que sea muy importante liberar ese talento social y entender que hay una gran energía que permite a las comunidades enfrentar los retos de la historia y construir sobre todo formas de vida para el futuro.

La gran estrategia de rompimiento de la visión lineal, jerárquica, patriarcal es la Democracia Creativa y transformadora que representa la posibilidad de crear nuevas culturas de convivencia, una sociedad solidaria que antepone la confianza pública, la cooperación y convivencia armónica, el desarrollo integral y sustentable, así misma la autosuficiencia alimentaria como propuesta de cambio a la situación de la teoría del caos que prevalece, teniendo como consecuencia las guerras, el deterioro ecológico por el calentamiento global y las diversas formas en que se presenta la discriminación, que pretende separar, distinguir al otro bajo la acusación de algo que legitima el rechazo o separación de personas o grupos.

De ahí la importancia de la participación del sector organizado de la sociedad civil en la construcción de la agenda política y en la agenda social. Muchos son los cambios que se han logrado en las últimas décadas a través de la participación de hombres y mujeres comprometidas con temas específicos que se han colocado en la agenda social, en la agenda cultural, y a veces hasta en la agenda económica de los países.

Esto es muy importante porque en una verdadera democracia es imprescindible esta participación creativa, insistente y persistente de la sociedad para transformar e incidir en cambios que implican, a veces, una óptica diferente de la que las estructuras del poder económico, político y social presentan.

Frente a los sistemas lineales y verticales, encontramos a una ciudadanía dispersa, que agrupa lo mismo a académicos, universitarios, trabajadores, vecinos, productores, padres de familia, jóvenes, mujeres, comunidades indígenas e incluso empresarios que van quedando fuera del círculo rojo de los privilegios en donde se decide "lo público"; por lo que desde ese ambiente exterior al círculo rojo se han generado los grandes movimientos

transformadores como el feminismo, los ecológicos, los que luchan por los derechos humanos y demandas y sentires diversos, alrededor del descontento ciudadano.

A este círculo le he llamado “el círculo de la exclusión”. Hay una zona de confort, muy cómoda, en el centro, en donde se mueve la mayoría de los tomadores de decisiones del sector público, del sector privado, de los partidos, de los empresarios y de las organizaciones cupulares entre los que se toman las magnas decisiones, todo sobre ese tapete rojo, muy cómodo para muchos, pero deja fuera la mayoría de las preocupaciones públicas. ¿Qué pasa allá afuera? El 98% de lo que sucede cotidianamente, no sucede en ese tapete de confort; sucede afuera, con la ciudadanía común, con quien va tomando el camión o va caminando por la calle o va a recoger a sus hijos de la escuela o a cuidar a un enfermo o a empezar un negocio o simplemente a pasear a un espacio público.

### **Patriarcado vs. Matriarcado**

Así la condición social de la mujer ha sido definida en el ámbito público por los factores biológicos y sociales determinados por la racionalidad vigente que nos han llevado a edificaciones semejantes a un laberinto del que es difícil encontrar la salida. Desde principios de la humanidad ha existido una lucha interminable con tensiones entre ambos sexos.

El patriarcado irrumpe para arrebatarse el poder al matriarcado, se crean estructuras del conocimiento, políticas, religiosas y culturales; el Estado, los mitos, las religiones se hacen dueños del vientre de la madre y de sus frutos, del presente y futuro de los hijos y de los bienes de la tierra; se van generando mitos y valores de la racionalidad vigente como fue la patria potestad y el patrimonio.

Por ejemplo, el filósofo griego Aristóteles elevó a categoría de verdad científica que el semen masculino transmite la característica humana y el de la mujer es sólo el caldo de cultivo. “La hembra es hembra en virtud de cierta falta de cualidades”.

El teólogo y filósofo Santo Tomás afirmaba “El padre debe ser más amado que la madre, pues él es el principio activo de la procreación, mientras que la madre es tan sólo el principio pasivo”, “Como individuo la mujer es un ser endeble y defectuoso”.

Homero, en la Odisea, establece como modelo ideal a Penélope, quien espera tejiendo durante 20 años a su esposo Ulises. Por estas consideraciones acerca de la mujer es que el Imperio Romano conjunta las historias religiosas para convertir todos estos mitos en el Derecho Romano, en el que los Patricios eran los únicos con derecho a heredar el Patrimonio y a ejercer la Patria Potestad.

Por eso no debe extrañarnos que, en la sociedad moderna, en la cultura popular se hayan generado arquetipos y se vayan generando mitos y miedos. Un ejemplo de ello en México es la lectura de la Epístola de Melchor Ocampo durante la ceremonia del matrimonio civil que señala “Que el hombre, cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar y dará a la mujer protección, alimento y dirección, tratándola ... con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil” y continúa “Que la mujer, cuyas principales dotes sexuales son la abnegación, la belleza, la compasión, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia, consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneración que se debe a la persona que nos apoya y defiende”.<sup>1</sup>

Frente a esta epístola, la primera gobernadora del país y poetisa colimense, Griselda Álvarez, generó una nueva epístola que se intentó suplir a la anterior; sin embargo, los jueces la siguieron leyendo.

Afortunadamente, en 2006 la Cámara de Diputados a nivel federal emitió un exhortó a los distintos gobiernos estatales para que dejaran de utilizar la misiva en los matrimonios civiles, a través del establecimiento de un punto de acuerdo para eliminar su lectura.

### Cuartos de Decisión

A pesar de los avances que se han tenido en la participación política de las mujeres no se ha logrado romper la cerrazón de los cuartos de decisión en donde las disposiciones importantes sobre la vida pública, política y financiera, son tomadas por grupos de hombres en los que no se incluyen mujeres. Desde principios de siglo, cuando se formaliza el Constituyente de 1917, los rostros de sus integrantes son hombres, al igual que 97 años después en el aniversario de la Promulgación de la Constitución Política en febrero de 2014, fecha en la que no se observa la presencia de ninguna mujer.



<sup>1</sup> David Guerrero Flores, *Amores y contratos. La Ley del Matrimonio Civil de 1859*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, pp. 4 y 5 de los documentos originales.

### Aniversario 97° del Constituyente, 2014



Lo mismo sucede en el ámbito del sector público que en el sector privado, pues en marzo 2015 la toma de protesta de los directivos de la Confederación de Cámaras Industriales, CONCAMIN, organismo empresarial encargado de desarrollar proyectos e iniciativas para el desenvolvimiento de la industria mexicana, todos los presentes fueron hombres.

De igual forma aparece en las fotografías la constancia de que durante la ceremonia de Promulgación de la Reforma Política del Distrito Federal en 2015 no hubo presencia de mujeres.

### Promulgación de la Reforma Política de la Ciudad de México, 2015



Nada abonan al avance de la igualdad de géneros los comentarios en los que se denosta a las mujeres y se les asigna el rol de cuidadoras

domésticas, como es el caso del edil de San Blás en Nayarit, que decidió que regalar planchas a las mujeres era una acción sensata. O bien, las palabras del Gobernador de Baja California que reconoció que las mujeres “son el pilar de la familia” porque “están rebuenas todas para cuidar a los niños, para atender la casa y para cuando llega uno ... las pantuflitas”.

En la sociedad mexicana, la figura de la madre tradicional aparece como intocable, a nivel ideal, pero son consideradas como adicionales, disminuidas y desechables; sin embargo, las mujeres sostienen el 29% de los hogares del país, es decir que tres de cada diez tienen jefatura femenina, según el INEGI. Además, en las encuestas sobre violencia 6 de cada 10 mujeres ha vivido violencia económica, sexual e incluso física y obviamente se sigue viviendo violencia política.<sup>2</sup>

### Primer Congreso Feminista

¿Cuáles serían los medios sociales para liberar a las mujeres de la esclavitud que representa el yugo de las tradiciones?

¿Cuál es el papel de la escuela cuando ésta tiene como finalidad preparar para la vida?

¿Cuáles serían las artes y ocupaciones que habrían de incorporarlas al progreso? ¿Cuáles serán las funciones públicas que podrían y deberían desempeñar las mujeres para ser dirigentes y no dirigidas?<sup>3</sup>

A través de la historia se ve la interacción entre acontecimientos nacionales e internacionales generando esta sinergia movilizadora y la actualización y enriquecimiento de visiones que guían e impulsan cambios hacia la igualdad.

En esos primeros años del siglo XX el discurso del movimiento internacional de las mujeres se volcó hacia la búsqueda de la ciudadanía, la lucha por el sufragio femenino y por eliminar las barreras en la educación, el empleo y la propiedad.

En México, en plena lucha revolucionaria, se celebró el que fuera un gran evento detonador para el respeto de los derechos de las mujeres: el Primer Congreso Nacional Feminista, realizado en el teatro Peón Contreras de Mérida, Yucatán en 2016 al que asistieron más de seis centenas de congresistas visionarias, que ya formulaban serios cuestionamientos sobre

<sup>2</sup> Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) en 2011 en la que nos acerca a los distintos tipos de violencia contra las mujeres mayores de 15 años - emocional, económica, física y sexual-, y a sus componentes.

<sup>3</sup> Son los principales temas a discutir de las congresistas que reflejaban sus preocupaciones y el sentido del Congreso; al releerlas se escuchan muy actuales y pertinentes. En Paz Pineda, J. Antonio (coord.), *Centenario del Primer Congreso Feminista de Yucatán y de México 1916-2016*, México, Gobierno del Estado de Yucatán, 2016.

los esquemas simbólicos de género, sus significados, interpretaciones y normas culturales referentes a ser mujer desde el cotidiano ámbito doméstico hasta la importancia de la participación de las mujeres el ámbito público.

Desde entonces se exige el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres. La lucha por esos derechos ha estado dada por la fuerza de los movimientos basados en alianzas y redes de mujeres, algunas se han visto fortalecidas por la asociación estratégica con hombres que comparten la visión liberal e igualitaria.

Fue el caso de la revolucionaria Hermila Galindo, secretaria particular de Venustiano Carranza, y la cercana y estrecha comunicación con el gobernador yucateco Salvador Alvarado lo que permitió realizar propuestas y discusiones en torno al sufragio femenino y solicitar el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en el Congreso Constituyente de 1916-17. Aunque las mujeres tuvieron un papel importante en la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 sólo reconoció algunos derechos laborales de la mujer trabajadora. Hay que aceptarlo, había diferentes posturas, hubo voces de mujeres que opinaban que “aún” no se debía aspirar al derecho a ser votadas.

Hermila entendió, antes que nadie, que nuestro país necesitaba un cambio profundo que incorporara, en nuestro sistema jurídico y en la realidad social y política, a las mujeres como personas sujetas plenas de derechos. En 1918, ella se postuló como candidata a diputada y aunque se dijo que había obtenido la mayoría de votos y el Colegio Electoral no le había dado el triunfo, en el número 72 de su propia revista “Mujer Moderna” ella reconoce su derrota.<sup>4</sup>

Así transcurre la lucha por el voto: en 1922 se reconoce a las mujeres su derecho a sufragar en las elecciones locales en Yucatán y en el año 1946 a todas las mexicanas, en contiendas municipales.

Es ineludible mencionar a una luchadora social, sufragista, que fue la primera diputada local electa en el Congreso de Yucatán, en el año de 1923, Elvia Carrillo Puerto. Ella se convirtió en la primera mujer mexicana en asumir ese cargo de representación popular.

Tiene un significado especial que en 1953 se decretara el voto universal para las mexicanas en elecciones federales, pero no es sino hasta dos años más tarde que por primera vez participan las mujeres para elegir a diputados federales. La primera vez en la que se elige al Presidente de

<sup>4</sup> La biblioteca particular de Hermila fue puesta a la disposición de Rosa Ma. Valles por parte de su hija. Rosa Ma Valles Ruiz. “Hermila Galindo: Ideas y acción de una feminista ilustrada”, *Ciencia Universitaria*, disponible en: [https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4962/hermila\\_galindo\\_articulo\\_para\\_ciencia\\_universitaria.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4962/hermila_galindo_articulo_para_ciencia_universitaria.pdf).

la República con el voto de hombres y mujeres es en 1958, aunque sólo sufragó el 48% del padrón femenino.

A cien años del Primer Congreso Feminista el país ha logrado generar diversos cambios institucionales de vital relevancia para las mujeres. Como menciona Adelina Zendejas<sup>5</sup> “La vida cotidiana para las mujeres puede ser terrible. Es mucho más llevadera cuando se sabe dónde están los nudos y cómo deshacerlos”.

### **Incorporación de las mujeres a la vida pública**

La búsqueda de las mujeres se encaminó hacia una mayor representación e inclusión en la vida pública; se cuestionó el patriarcalismo y se pugnó por el respeto a los derechos reproductivos. El lenguaje se transformó de reconocimiento de derechos políticos a participación en la toma de decisiones públicas.

En los años sesenta se dio una década de grandes innovaciones, con el gran descubrimiento científico de la píldora anticonceptiva que transformó radicalmente el sentido de la sexualidad y liberó la relación condicionante de sexo y procreación, lo cual constituye un cambio irreversible en la relación entre derechos sexuales y reproductivos. Las mujeres intervinieron con gran activismo político en todos los niveles que sacudieron a la juventud de México y del mundo en 1968: las protestas estudiantiles y los movimientos contra el racismo en EUA.

Gracias a la influencia del feminismo estadounidense y europeo difundido alrededor del mundo, se forman organizaciones que enarbolan el principio de “lo personal es político” y surgen movilizaciones de mujeres por la consecución de sus derechos. Se realizan protestas contra el estereotipo materno de la vida autosacrificada y la falta de autonomía individual en las madres. Con cada paso se transforma la visión de lo público y se reclamaba el derecho de influir en su diseño, porque éste afecta directamente a lo privado.

La Primera Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en la Ciudad de México en 1975, se convierte en un evento de gran trascendencia para el movimiento de las mujeres en nuestro país; fue un espacio de encuentro para todos los sectores sociales, orígenes políticos y visiones ideológicas en el que se lograron alianzas y causas comunes y se aprueba un plan de acción en torno a la igualdad, desarrollo y paz; y se establece éste como el Año Internacional de la Mujer.

<sup>5</sup> Maestra, periodista y militante política “Luchadora incansable por los derechos de la mujer y del niño. Mujer revolucionaria y convicta del materialismo dialéctico” según su epitafio, redactado por ella misma. La frase que se anota es recuperada por Sara Lovera. “Una mujer de trayectoria”, *Servicio Especial de la Mujer, SEM México*, septiembre 2016.

Lo mismo se expresaban públicamente y sin rubor por la defensa de los derechos de quienes ejercían la prostitución, por la libertad de elegir y planear la maternidad que en contra de la explotación y los derechos laborales. Bajo su influencia, surgieron innumerables grupos que incorporaron la cuestión de género como ejes de trabajo y cobraron fuerza organizaciones pro-maternidad libre y decidida, por los derechos de la mujer y contra la violencia sexual.

Los que siguieron fueron años de creciente participación de trabajadoras, colonas, campesinas, luchadoras sociales y representantes de organizaciones de base y ONG con los temas y enfoques que recuperan las preocupaciones centrales del feminismo: trabajo doméstico, doble jornada de trabajo, familia, sexualidad y participación política de las mujeres y yo agregaría contra la violencia hacia las mujeres.

Entraría en vigor como tratado internacional la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en 1980, que incluye principios clave para asegurar la igualdad entre hombres y mujeres y una serie de medidas que los Estados deben tener en cuenta al elaborar sus agendas nacionales para permitir el acceso de las mujeres a sus derechos y a mayores oportunidades. La CEDAW está regida por tres principios básicos: 1. Igualdad de resultados; 2. No discriminación; 3. Responsabilidad estatal.

También en los ochenta se visualizó la creación de cuantiosas organizaciones que impulsaron un gran movimiento para alcanzar la igualdad; entre ellas, las que se erigen contra la violencia hacia las mujeres: el Centro de Apoyo a Mujeres Violadas (CAMVAC), el Centro de Apoyo a la Mujer (CAM) en Colima y el Colectivo de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC) por mencionar algunas; para 1989 se constituyó la Red Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, integrada por grupos que formarían parte sustantiva en las transformaciones institucionales y legales que se conseguirían en un par de años más.

Es ocasión de la inauguración del Centro de Terapia de Apoyo (CTA) de la Procuraduría de Justicia del D.F. para brindar ayuda emocional a víctimas de delitos sexuales y del Centro de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar (CAVI).

Entre los logros del Grupo Plural Pro-Víctimas, del cual formé parte, se encuentran las reformas a los Códigos Civil y Penal para tipificar y aumentar la penalidad a la violencia intrafamiliar, visibilizar a las víctimas y más tarde, como causal de divorcio, la pérdida de patria potestad y de los derechos de la familia; resultados que se cristalizaron en 1991.

Se visualiza a las víctimas de manera importante y se empiezan a definir sus derechos y crear sistemas de atención, con el apoyo del Procurador



de Justicia del Distrito Federal Ignacio Morales Lechuga, se crea la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y se inicia la labor de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales en el D.F. para recibir denuncias, orientar a las víctimas y en su caso canalizarlas para apoyo terapéutico y legal; incluso, se invita a organizaciones destacadas a su planeación y a la capacitación de agentes.

En la Asamblea General de la OEA de 1994 se suscribe la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belém do Pará) que afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos y libertades.

En la declaración final se establece que es un objetivo estratégico la realización de políticas de Estado a favor de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como impulsar la creación de los institutos de las mujeres, a la postre encargados de formular planes de igualdad de oportunidades entre los géneros, de monitorear su cumplimiento y de institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas.

Así se fundamentó la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, luego convertido en el Programa Nacional de la Mujer como una de las estrategias transversales de gobierno, que más tarde se transformó en el Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES.

Éste nace con un consejo ciudadano del cual me tocó también formar parte, y con la presencia de Consejeras en la Junta de Gobierno para promover las condiciones de no discriminación, igualdad de oportunidades entre géneros, pleno ejercicio de todos sus derechos y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país; y empiezan a proliferar estas instancias en los estados, que actualmente ya han fortalecido mucho su actuación.

### **Participación de las mujeres en las estructuras institucionales para la toma de decisiones**

Los años noventa se ven caracterizados por la exigencia de la democracia paritaria, es decir por el aumento de la participación de las mujeres en el Congreso de la Unión y en la conformación de los gobiernos locales. El concepto de las cuotas de género es fundamental para la vida política y democrática de nuestro país por la búsqueda de la paridad política entre los géneros.

Con la llegada de un singular número de diputadas de diversos grupos parlamentarios a la LV Legislatura (1991-1994) se dan las condiciones de

un trabajo conjunto para que, sin la aprobación de las integrantes de la bancada del PAN<sup>6</sup> pero sumadas a las opiniones de diversas agrupaciones de mujeres, se logre la aprobación de la propuesta de modificación al Art. 175, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, adicionando un párrafo tercero para quedar como sigue:

«III. Los partidos políticos promoverán en los términos que determinen sus documentos internos una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.»

Sería en 1996, tras la Reforma Política de ese año, que se establece que los partidos considerarán en sus estatutos que las candidaturas, por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo sexo y se señala que se promovería la mayor participación política de las mujeres.

Para el 2002, se obliga a cumplir con:

Artículo 175-A: De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

Artículo 175-B. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

Este mandato de obligatoriedad, de no excederse del 70% del mismo sexo, previó el incumplimiento, con la posibilidad de rectificar en 48 horas o proceder a la amonestación pública e incluso la negativa del registro para el caso de reincidencia. Sin embargo, con todo y la clara estipulación había vacíos aprovechados para las “candidaturas simbólicas” en las que se colocaba a mujeres de diputadas suplentes o en los últimos lugares de las listas plurinominales.

El primer ejercicio con estas reglas se realizó en el proceso electoral de 2003, dando como resultado que en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados sólo el 22.6%, es decir 113 fueran mujeres y el resto (387) hombres.

<sup>6</sup> El detalle de las discusiones se puede conocer con la consulta a Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, Núm. 13, Legislatura LV, Año II, Periodo Extraordinario de fechas 10 y 11 de septiembre de 1993.

Con las modificaciones del Cofipe en enero de 2008 se dio nuevamente una acción afirmativa para el sistema de cuotas de género, al restringir en no más de 60% de candidaturas de un mismo sexo. Las medidas fueron instrumentadas por primera vez en los comicios de 2009 para el Congreso Federal.

Artículo 219, párrafo 1. De la totalidad de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presentan los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la equidad.

Para los temas de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres se determina un dos por ciento del financiamiento público anual de cada partido; este presupuesto etiquetado se señala en el Art. 78 del Cofipe en 2008.

La “democracia creativa” de la sociedad ha hecho posibles transformaciones importantes en el quehacer social. Fueron de suma importancia las denuncias del Grupo de Mujeres en Plural que lograron un movimiento para alcanzar el objetivo de que más mujeres llegaran a puestos de toma de decisiones y para modernizar y democratizar a los partidos. Ello como resultado del ofensivo y vergonzoso acto que llevó a que una vez más los derechos políticos de las mujeres pasaran desapercibidos porque se registró a mujeres propietarias candidatas a la Cámara de Diputados para satisfacer la cuota mínima, pero acompañadas en sus fórmulas de suplentes hombres a los que dejaron la curul poco después de iniciado el periodo de sesiones. Hecho que las llevó a ser nombradas como “Juanitas” al prestarse a la simulación en la que todos fueron cómplices: los partidos que engañaron a la ciudadanía que emitió su voto y los que llegaron a la Cámara después del engaño electoral.

Enseguida se presentaron 10 recursos de juicio de protección ciudadana de mujeres de diferentes partidos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para pedir que el IFE cumpliera con la Ley de la cuota 40-60 de cada género. Con la importante participación de Ma. de los Ángeles Moreno y, como parte del Sistema de Justicia de la Nación, dos grandes aliados la Unidad de Género del Tribunal y la Magistrada Ma. del Carmen Alanís.

El Tribunal resolvió con la sentencia 12624, para que en lo sucesivo todo candidato o candidata a ocupar un puesto de elección popular debía acompañar en su fórmula de propietario una persona del mismo sexo como suplente. Al final del proceso se hizo obligatoria la cuota de género para el proceso federal de 2012.

Luego, a iniciativa de mexicanas del movimiento de Mujeres por la igualdad, diputadas y senadoras de todos los partidos, y del propio INMUJERES se elabora una propuesta que fue retomada por el presidente Enrique Peña Nieto, quien la envió al congreso. En esta Reforma Política Electoral se establece que los partidos deben garantizar que la mitad de sus candidaturas a cargos de representación popular sean mujeres; la medida busca disminuir las brechas de las contiendas electorales y facilitar el acceso de mayor número de mujeres al Congreso de la Unión y a los Congresos Estatales. En enero de 2014, se logró la reforma que modifica el artículo 41 para elevar a rango constitucional la paridad de género en la competencia electoral, se establece que las fórmulas deben estar integradas por propietarios y suplentes del mismo sexo.

Artículo 41 Constitucional: “los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las **reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales**”.

Ha constituido la reforma un avance irreversible para lograr ver en la Cámara de Diputados un mayor número de lugares ocupados por legisladoras mujeres; los retos hoy siguen siendo modificar la cultura profundamente arraigada por actitudes “machistas” que han generado violencia política y ésta sigue siendo combatida.

Las cifras acerca del porcentaje de mujeres que participa en el Congreso de la Unión se han incrementado:

Porcentaje de Mujeres en Congreso de la Unión		
Año	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
2005	23%	16%
2010	28%	21%
2012	37%	33%
2015	42%	33%

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Congreso:  
<http://www.diputados.gob.mx/> y <http://www.senado.gob.mx/>

### Retos para una nueva visión

Para avanzar en la igualdad de las mujeres y erradicar la violencia en su contra, que les impide ejercer sus derechos a plenitud, es necesario

trabajar de manera integral en todas las áreas que se definieron en la cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, China, en 1995, en la llamada “Acción para la Igualdad, el Desarrollo y la Paz” que plasmó una transformación fundamental que fue el cambio de la categoría “mujer” al concepto “género” reconociendo que la estructura de la sociedad debía ser reevaluada a la luz del desarrollo de la visión de género, ya que únicamente a través de esta perspectiva podrían generarse los cambios necesarios que posibilitaran la participación de ambos géneros en pie de igualdad.

Beijing sigue siendo vigente, así como atender las nuevas problemáticas que han surgido en estos veinte años. Desde luego, es fundamental también continuar fortaleciendo los mecanismos y estrategias institucionales para lograrlo. Sólo así se podrán hacer realidad las tres autonomías de las mujeres que plantea la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la física, la económica y en la toma de decisiones.

Una estrategia que deberá mantenerse permanentemente es la de promover la igualdad de género en las oportunidades y resultados de la democracia y el desarrollo político, a través de incorporar y fortalecer la institucionalización de la igualdad de género en los poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno; aunque no menos importante es crear conciencia y compromiso en las que llegan a puestos de toma de decisiones con respecto a las demás.

En lo concerniente al ámbito económico es necesaria y urgente la regulación de la igualdad salarial, el trabajo decente y las mejoras al clima laboral, el reconocimiento al trabajo doméstico y de cuidados que resulta fundamental para las mujeres trabajadoras y beneficia a todas y todos.

Para una nueva visión del desarrollo es necesario respetar el medio ambiente para garantizar la vida de las siguientes generaciones.

- Garantizar la salud, la educación y el desarrollo de oportunidades para todas.
- Respetar los derechos humanos, prevenir la violencia contra las mujeres, los niños y las personas y grupos que viven situaciones de vulnerabilidad; ya que la violencia se sigue utilizando desde lo más “íntimo” como un instrumento de dominación y control
- Evitar toda forma de discriminación, considerando al feminicidio como la forma extrema de esa práctica.
- Equilibrar las cargas y las responsabilidades en las familias en las comunidades y en la sociedad en su conjunto.

El gran reto es transformar de fondo la visión vertical y depredadora que han generado los desequilibrios en los últimos años para avanzar a una

nueva construcción del desarrollo con armonía, inclusión, respeto a los derechos humanos y que genere la cohesión social y la paz.

#### FUENTES DE CONSULTA:

Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/>

Cámara de Senadores. <http://www.senado.gob.mx/>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

*Diario de los Debates*, Núm. 13, Legislatura LV, Año II, Periodo Extraordinario de fechas 10 y 11 de septiembre de 1993.

Guerrero Flores, David, *Amores y contratos. La Ley del Matrimonio Civil de 1859*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.

Lovera, Sara, "Una mujer de trayectoria", *Servicio Especial de la Mujer, SEM México*, septiembre 2016.

Paz Pineda, J. Antonio (coord.), *Centenario del Primer Congreso Feminista de Yucatán y de México 1916-2016*, México, Gobierno del Estado de Yucatán, 2016.

Valles Ruiz, Rosa Ma., "Hermila Galindo: Ideas y acción de una feminista ilustrada", *Ciencia Universitaria*, disponible en: [https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4962/hermila\\_galindo\\_articulo\\_para\\_ciencia\\_universitaria.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/4962/hermila_galindo_articulo_para_ciencia_universitaria.pdf).



# Revista de Administración Pública



## Equidad de género, acciones afirmativas y meritocracia en la administración pública

Mario Alberto Fócil Ortega\*

### Introducción

Se ha vuelto un lugar común e incluso podría decirse que hasta de corrección política, el afirmar que la participación de la mujer en los distintos ámbitos de la vida nacional se ha incrementado en los últimos años.

De igual forma, resulta cada vez más frecuente escuchar en fechas recientes conceptos como: transversalidad de la perspectiva de género en los programas gubernamentales y presupuestos públicos, impulso a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el empoderamiento de la mujer en temas diversos, apertura de oportunidades

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana UIA, Maestro en Economía y Gobierno; y tiene estudios doctorales en Administración Pública. Cuenta con experiencia de 28 años en el sector público con trayectoria en cargos directivos relacionados con el desarrollo de capital humano y la administración de recursos públicos. Como Titular de la Unidad de Administración del Instituto Federal de Telecomunicaciones, coordinó el diseño y la puesta en marcha del Sistema de Servicio Profesional del IFT, así como la implementación de mejores prácticas en materia de igualdad de género e inclusión, accesibilidad y gestión de recursos, que han llevado a que el Instituto sea la primera institución pública en obtener tanto la certificación en la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, CONAPRED e INMUJERES, con 95 puntos de 100 posibles, como el Distintivo en nivel ORO del Programa Universitario de Estrategias para la Sustentabilidad de la UNAM. Es catedrático por oposición en el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Iberoamericana. Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública y profesor titular en la Maestría en Administración Pública en la misma institución. Articulista en revistas especializadas en administración pública como *Buen Gobierno* y *Servicio Profesional de Carrera*. En 2016 fungió como Dictaminador del Programa PROEQUIDAD 2016 de INMUJERES que busca impulsar la participación de la sociedad civil en la construcción de un país con igualdad entre mujeres y hombres. Es actualmente Titular de la Unidad de Administración del Instituto Federal de Telecomunicaciones.



de desarrollo y fortalecimiento de la lucha contra la violencia de género, entre otros.

No es la idea de este breve ensayo, desvirtuar ningún avance, ni mucho menos pretender que no existen, demeritar lo que se ha alcanzado en diversas instancias con la participación de la sociedad y el gobierno, o desconocer que se han puesto en marcha acciones que buscan superar los enormes rezagos derivados de la discriminación por género.

Sin duda hay avances, destaca entre ellos la conformación de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, actualmente en funciones, que como resultado de las reformas a la legislación electoral de 2014, se integra con 211 diputadas, es decir, un 42% de mujeres, porcentaje nunca antes visto en el Congreso.

Cabe destacar que la reforma política-electoral, por lo que toca a la equidad de género, consistió básicamente en la adopción de las llamadas “cuotas de género” que obligó a los partidos políticos a postular igual número de mujeres y hombres en candidaturas a legisladores.

Incluso tomando en cuenta ese importante avance de la participación femenina en el sistema electoral mexicano, no es posible afirmar aún que se han construido condiciones de igualdad de género en la sociedad mexicana.

Por otra parte sería imposible dejar de reconocer que en México y el resto del mundo se vive un interesante “*momentum*” en el que la discriminación por género ha cobrado un especial protagonismo, ejemplo de ello es el denominado movimiento *HeForShe*<sup>1</sup> creado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en específico por su entidad para la igualdad de género y la autonomía de la mujer, creada en julio de 2010 denominada ONU Mujeres.<sup>2</sup>

El movimiento proporciona un enfoque sistemático y una plataforma dirigida para que los varones pueden participar y convertirse en agentes de cambio hacia el logro de la igualdad de género; aborda un enfoque innovador e inclusivo de los derechos de la mujer, para crear una visión compartida de un mundo con igualdad de género e implementar soluciones específicas y localmente relevantes.

Otro esfuerzo de enorme trascendencia, impulsado también por la ONU, como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,<sup>3</sup> y

<sup>1</sup> ONU Mujeres, *HeForShe*, disponible en: <http://www.heforshe.org/es/our-mission>.

<sup>2</sup> ONU Mujeres, *Acerca de ONU Mujeres*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>.

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas, *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

concretamente la Iniciativa “Demos el paso”<sup>4</sup> de ONU Mujeres, es el denominado: “por un planeta 50-50 para 2030”, que busca poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

En esta agenda internacional, México asumió tres compromisos concretos: “a nivel ministerial, coordinará el trabajo nacional sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Promoverá una mayor responsabilidad compartida entre hombres y mujeres para mejorar el reparto de las tareas del hogar. Asimismo, intensificará medidas para evitar los embarazos de adolescentes y reducir la mortalidad materna.”<sup>5</sup>

En México, además de impulsar el esfuerzo global *HeForShe* y los compromisos asumidos en la agenda “por un planeta 50-50 en 2030”, se han creado instituciones públicas especializadas en el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a erradicar la discriminación por género, fortalecer e impulsar la participación y desarrollo de las mujeres y niñas en todos los ámbitos y garantizar para ellas el acceso a una vida libre de violencia. Un ejemplo claro fue la publicación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres en junio de 2001, la cual dio origen al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).<sup>6</sup>

Por todo lo anterior, es necesario consolidar esos avances y aprovechar que se ha abierto una ventana de oportunidad sin precedentes para concretar la igualdad sustantiva<sup>7</sup> en todos los aspectos del desarrollo de la

<sup>4</sup> ONU Mujeres, *Acerca de “Demos el paso”*, disponible en: <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up/about>.

<sup>5</sup> ONU Mujeres, *Compromisos de los Estados Miembros*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up>.

<sup>6</sup> Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04/06/2001. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88\\_040615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_040615.pdf).

<sup>7</sup> Para efectos de este ensayo, se entenderá por igualdad sustantiva, la definición de ONU Mujeres, que señala: La igualdad sustantiva supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública...”, “...Así pues, la igualdad de género en los hechos supone modificar las circunstancias que han impedido a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso a las oportunidades, así como eliminar las desventajas de las mujeres en la vida cotidiana, debidas a las desigualdades producto de la discriminación histórica que han padecido y a las relaciones de poder vigentes en la sociedad que reproducen y perpetúan dicha discriminación.”

Lo anterior significa que no basta con la igualdad de hombre y mujer ante la ley y que reciban el mismo tratamiento; pues dicha igualdad formal, es condición necesaria más no suficiente para lograr la igualdad de hecho o igualdad sustantiva. La igualdad de género por lo tanto, conlleva que el acceso a oportunidades y el ejercicio de los derechos no dependan del sexo de las personas para propiciar la igualdad de oportunidades e incidir en el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Fuente: ONU Mujeres México, *La Igualdad de Género*. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/foll%20igualdadg%208pp%20web%20ok2.pdf?v=1&d=20150729T220419>.

mujer en México y analizar las áreas de oportunidad en los que aún no ha sido posible lograr avances destacados para el desarrollo de las mujeres.

El presente artículo se enfoca a una de dichas áreas de oportunidad: la participación de las mujeres en la Administración Pública Federal (APF); con un enfoque respecto de la ocupación de puestos directivos y cargos de alta responsabilidad en el sector público por mujeres, explorar la necesidad de aplicar medidas especiales de carácter temporal también conocidas como acciones afirmativas para incrementar el número de mujeres en esas posiciones y una breve reflexión respecto de cómo es posible conciliar las acciones afirmativas con el mérito y la profesionalización.

## **Participación de las mujeres en puestos directivos en la Administración Pública Federal**

### **a) En los puestos políticos de libre designación**

Este primer grupo comprende, las Secretarías de Estado que como el inciso lo señala, son puestos políticos designados libremente por el Presidente de la República en la conformación de su gabinete legal y comprende los sexenios que van de 1976 a 1982 del Presidente José López Portillo, por ser el primero en designar a una mujer como Secretaria de Estado, hasta el cuarto año del sexenio 2012-2018 del Presidente Enrique Peña Nieto.

#### **1976-1982 (1 de 20, incluye el Departamento del Distrito Federal, 5% de mujeres en un mismo momento)**

- En 1980, durante el gobierno de José López Portillo, Rosa Luz Alegría fue la primera mujer en ocupar una Secretaría de Estado, siendo la cartera de Turismo.

Entre 1982 y 1988, no se registró el nombramiento de una mujer en cargos de esta naturaleza.

#### **1988-1994 (2 de 20, incluye el Departamento del Distrito Federal, 10% de mujeres en un mismo momento)**

- María de los Ángeles Moreno. Secretaría de Pesca (1988-1991)
- María Elena Vázquez Nava. Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1988-1994)

#### **1994-2000 (3 de 20, incluye el Departamento del Distrito Federal hasta 1997, 15% de mujeres en un mismo momento)**

- Silvia Hernández Enríquez. Secretaría de Turismo (1994-1997)
- Julia Carabias Lillo. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1994-2000)

- Rosario Green Macías. Secretaría de Relaciones Exteriores (1998-2000)
- Norma Samaniego. Secretaría de la Contraloría. (1994-1996)

**2000-2006 (3 de 20 puestos, 15% de mujeres en un mismo momento)**

- Josefina Vázquez Mota. Secretaría de Desarrollo Social (2000-2006)
- Ana Teresa Aranda. Secretaría de Desarrollo Social. (2006)
- María Teresa Herrera Tello. Secretaría de la Reforma Agraria (2000-2002)
- Leticia Navarro Ochoa. Secretaría de Turismo (2000-2003)

**2006-2012 (4 de 20 puestos, 20% de mujeres Secretarias de Estado en un mismo momento)**

- Patricia Espinosa Cantellano. Secretaría de Relaciones Exteriores. (2006-2012)
- Beatriz Zavala Peniche. Secretaría de Desarrollo Social. (2006-2008)
- Georgina Kessel Martínez. Secretaría de Energía. (2006-2011)
- Josefina Vázquez Mota. Secretaría de Educación Pública. (2006-2009)
- Gloria Guevara Manzo. Secretaría de Turismo. (2010-2012)
- Rosalinda Vélez Juárez. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2011-2012)
- Marisela Morales Ibañez. Procuraduría General de la República. (2011-2012)
- Patricia Flores Elizondo. Jefa de la Oficina de la Presidencia. (2008-2010)

**2012-2016 (3 de 20, 15% de Secretarias en un mismo momento)**

- Mercedes Juan López. Secretaría de Salud. (2012-2016)
- Claudia Ruiz Massieu Salinas. Secretaría de Turismo. (2012-2015)
- Rosario Robles Berlanga. Secretaría de Desarrollo Social. (2012-2015)
- Claudia Ruiz Massieu Salinas. Secretaría de Relaciones Exteriores. (2015 a la fecha)<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Nota del editor: Actualización al 1 de febrero de 2017. La Mtra. Claudia Ruíz Massieu Salinas concluyó su gestión como Secretaría de Relaciones Exteriores el 4 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/mensajes-de-claudia-ruiz-massieu-y-luis-videgaray-caso-secretario-de-relaciones-exteriores-tomar-posesion-como-titular-de-la-dependencia>. Se respetan los datos e información ofrecidos por el autor ya que forman parte del análisis realizado en congruencia con su trabajo entregado a revisión el 30 de septiembre de 2016.

- Rosario Robles Berlanga. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2015 a la fecha)
- Arely Gómez González. Procuraduría General de la República. (2015 a la fecha)<sup>9</sup>

En este lapso, hubo otras designaciones de mujeres en espacios públicos de primer nivel, concretamente en lo que se refiere al gabinete ampliado, pero se da cuenta sólo de las Secretarías de Estado. Así pues, aunque al paso del tiempo, la participación de las mujeres en los puestos de alta responsabilidad del gabinete presidencial se ha incrementado, su mayor alcance ha sido de un 20% en un mismo momento de la totalidad de los puestos durante el período de 2006 a 2012.

Si se revisa la participación de la mujer en el segundo nivel de mando, es decir el de las Subsecretarías de Estado, que son también posiciones políticas de libre designación del Presidente de la República para un año determinado, se puede apreciar un porcentaje bastante similar de participación, por ejemplo, según el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género<sup>10</sup>, en noviembre de 2009, el 22% del total de las Subsecretarías de Estado eran ocupadas por mujeres; según la misma fuente, hacia el final de ese sexenio (2006-2012), para mayo de 2012, ese porcentaje disminuyó al 13%, ya que solo 8 de 59 Subsecretarías estaban ocupadas por mujeres.<sup>11</sup>

A la fecha, es decir durante el sexenio 2012-2018, el porcentaje de participación en el caso de las Secretarías de Estados encuentra en un 15%, con únicamente 3 mujeres como Secretarías de Estado y Titular de la Procuraduría General de la República; mientras que en los puestos de Subsecretarías de Estado, el porcentaje de participación femenina es de un 18.4%, ya que hay solamente 14 Subsecretarías de Estado de un total de 76 puestos de ese nivel.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Nota del editor: Actualización al 1 de febrero de 2017. La Mtra. Arely Gómez González se desempeñó como Procuradora General de la República del 3 de marzo de 2015 al 25 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/estructuras/mtra-arely-gomez-gonzalez> Actualmente se desempeña como Secretaria de la Función Pública. (27 octubre de 2016 a la fecha) Disponible en: <http://comisioncontralores.gob.mx/2017/sala-de-prensa/noticias/151-arely-g%C3%B3mez-gonz%C3%A1lez,-titular-de-la-sfp.html> Se respeta los datos e información ofrecidos por el autor ya que forman parte del análisis realizado en congruencia con su trabajo entregado a revisión el 30 de septiembre de 2016.

<sup>10</sup> CEAMEG. *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México, Cámara de Diputados, 2010, p. 73.

<sup>11</sup> CEAMEG. *Funcionarias titulares de Secretarías y Subsecretarías de Estado en la Administración Pública Federal*, México, Cámara de Diputados, 2012. Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/participacion\\_politica/sipp3\\_2/c4.html](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/c4.html).

<sup>12</sup> Cálculos realizados por el autor, con base en la información disponible en el portal [www.gob.mx](http://www.gob.mx).

Esta situación contrasta con las decisiones políticas de gobiernos de reciente formación como el de Canadá, cuyo Primer Ministro Justin Trudeau conformó un gobierno paritario en el cual, de las 30 carteras o Ministerios que le reportan directamente el 50%,<sup>13</sup> fueron ocupados por mujeres; lo que podría entenderse como una acción afirmativa con un importante componente político y de cambio cultural, en materia de ocupación de los puestos políticos del más alto nivel.

### **b) En los puestos directivo – técnicos, correspondientes a un modelo meritocrático o de servicio civil**

Una breve revisión de diversas fuentes, nos arroja los siguientes datos, respecto del grado de participación de las mujeres en la gestión pública a nivel federal en México, concretamente en los puestos que se han denominado para efectos de este breve ensayo, directivo – técnicos, es decir los que comprenden los niveles de mando medio y superior, que debieran ser las jefaturas de departamento, subdirecciones direcciones de área, direcciones generales adjuntas y direcciones generales.

Entre 1995 y el año 2000, de acuerdo con Blanca Olivia Peña Molina<sup>14</sup> 27% de los puestos de mando nivel y superior (de Jefatura de Departamento hasta Secretaría de Estado) fueron ocupados por mujeres (14,534 de 53,835 puestos), distribuidos como se muestra a continuación:

- Jefas de departamento: 57%
- Subdirectoras de área: 22.6%
- Directoras de área: 11.2%
- Mandos superiores 3.2%

En la última década, el porcentaje de mujeres en puestos directivos de la administración pública a nivel nacional ha fluctuado entre 22% y 33%, según datos del INMUJERES; sin embargo la información no presenta mayor desglose, por lo que no es posible determinar: ámbito de ocupación, es decir, si se trata del gobierno federal o los estatales y municipales; así como el nivel jerárquico de los puestos.

La distribución anual se aprecia en la siguiente tabla.

<sup>13</sup> *El Financiero*, "Trudeau apuesta por equidad de género y diversidad en su gabinete", 4/11/2015, Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/trudeau-apuesta-por-equidad-de-genero-y-diversidad-en-su-gabinete.html>.

<sup>14</sup> Blanca Olivia Peña Molina, *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México Plaza y Valdés, 2003.

Fecha	Total	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres
2015	80,623	18,054	22.39%	62,569	77.61%
2014	84,142	29,611	35.19%	54,531	64.81%
2013	95,403	31,831	33.36%	63,572	66.64%
2012	90,464	27,528	30.43%	62,936	69.57%
2011	96,023	27,619	28.76%	68,404	71.24%
2010	106,639	31,980	29.99%	74,659	70.01%
2009	77,663	24,747	31.86%	52,916	68.14%
2008	81,888	20,767	25.36%	61,121	74.64%
2007	78,563	21,509	27.38%	57,054	72.62%
2006	71,371	20,069	28.12%	51,302	71.88%
2005	84,517	21,867	25.87%	62,650	74.13%

Fuente: INMUJERES, "Mujeres en puestos directivos de la Administración Pública". Disponible en: <http://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-de-mujeres/resource/6a19b9fb-360d-493a-8222-6689ee2507ab>.

El año con la participación más alta de mujeres fue 2014 con 35.19% del total, mientras que 2015 se posicionó como el año con la menor participación con 22.39%. Resalta que el cambio tan drástico se haya dado de un año a otro.

De acuerdo con un análisis realizado por la Asociación Civil México Social<sup>15</sup> de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE): 5.53 millones de personas laboran en instituciones públicas,<sup>16</sup> de las cuales 2.73 millones son mujeres, es decir, un 49.5%.

En esa misma categoría se desglosa "instituciones administradas por el gobierno", en las que laboran 5.14 millones de personas de las cuales 2.6 millones son mujeres, es decir, el 49.4% del total.

Lo anterior implica que el Gobierno es una vía de trabajo muy importante para las mujeres en México, pues en él trabaja el 28% del total de mujeres que se encuentran ocupadas en el país; sin embargo, al igual que las cifras que maneja INMUJERES, no es posible identificar cuantas mujeres específicamente trabajan en la APF ni el porcentaje de mujeres que ocupan puestos directivos en ella.

<sup>15</sup> Mario Luis Fuentes, "Mujeres una brecha sin cerrar", *México Social*, 19/09/2016. Disponible en: <http://mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/1195-mujeres-brechas-persistentes>.

<sup>16</sup> Es necesario hacer notar que la ENOE agrupa la información de las mujeres que trabajan en instituciones públicas, bajo un rubro genérico denominado "Gobierno" por lo que no es posible distinguir en este instrumento cuantas de ellas laboran en la Administración Pública Federal.

¿Cuál es la participación de las mujeres en la Administración Pública Federal, concretamente en el Servicio Profesional de Carrera (SPC)? ¿Cuántos puestos de mando medio y superior ocupan? Es necesario recordar que el SPC inició operaciones en 2004 y cuenta con un registro de servidores públicos, por puestos e instituciones y el universo de instituciones sujetas del SPC que operaron en 2015 fue de 73.

De acuerdo con el Sistema RH-NET, al 15 de marzo de 2016 hay 28,721 servidores públicos sujetos al SPC en las 76 unidades responsables registradas, de los cuales 10,415 son mujeres (es decir el 36%).<sup>17</sup>

Sin embargo, resulta un poco frustrante que las bases de datos del SPC no operen bajo el concepto de datos abiertos con la finalidad de poder tener acceso a las bases de datos del Sistema RH-Net; lo que dificulta conocer el número de mujeres por cada una de las franjas de puestos en las 76 instituciones gubernamentales que integran la Administración Pública Federal Centralizada.

Por lo que toca a la Administración Pública Paraestatal, y aunque el SPC no les aplica obligatoriamente sino que es un modelo por el que pueden optar, resulta importante conocer también cómo está la participación femenina en puestos directivos.

Por tal motivo, se llevó a cabo una sencilla revisión de los Portales de Obligaciones de Transparencia de 101 organismos descentralizados de la APF, enfocada únicamente a las posiciones de mayor rango jerárquico en los organismos descentralizados de la APF, es decir, titulares de los organismos, de quienes depende el resto de la estructura orgánica, así como la gestión integral del organismo y su representación legal entre otras atribuciones.

Los resultados que arrojó esta revisión son los siguientes: de un total de 101 organismos descentralizados, únicamente 18, es decir un 17.82% son encabezados por una mujer; mientras que 81 de ellos que equivalen a un 80.20% lo están, por un hombre y 2 (un 1.98%) se encontraban vacantes al momento de la revisión.

Como puede apreciarse el porcentaje de mujeres titulares de organismos descentralizados es realmente bajo; no representa ni siquiera la quinta parte del total de puestos disponibles. Destaca en el análisis llevado a cabo, el caso de los organismos descentralizados considerados Institutos Nacionales de Salud (12) y aquellos considerados Centros Públicos de

---

<sup>17</sup> Secretaría de la Función Pública, *Servidores Públicos Sujetos al SPC activos registrados en RHNET Datos actualizados al 12/03/2016*. Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64937/SujetosSPCVig\\_xGpoTSP\\_150316.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64937/SujetosSPCVig_xGpoTSP_150316.pdf).



Investigación<sup>18</sup> (13) pues ninguno de ellos cuenta con una mujer en la más alta posición directiva.

Una primera conclusión de este apartado, es la urgente necesidad de que tanto la Secretaría de la Función Pública responsable de la operación del SPC, como INMUJERES, establezcan acciones de coordinación para contar con una adecuada y robusta base de datos, con perspectiva de género, que permita identificar la situación de las mujeres en la APF, pues no se cuenta a la fecha, con información disponible para elaborar análisis de mayor profundidad e impacto sobre este relevante tema.

Como una apresurada conclusión, de la revisión que se ha hecho en este apartado, es posible afirmar que la brecha de género en puestos directivos tanto en sector central como en el paraestatal es aún muy amplia, lo que lleva a reflexionar sobre cuáles son las razones por las cuales no se ha incorporado un mayor número de mujeres en los puestos de alta dirección del Gobierno Federal.

### **Acciones Afirmativas vs Meritocracia**

Una acción afirmativa o medida especial de carácter temporal<sup>19</sup> pretende acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, no se considerará discriminación, en términos de lo dispuesto por la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), y no entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; dichas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

“La palabra “mérito” viene del latín *meritum*, que significa ganarse, merecer o hacerse digno de algo.”<sup>20</sup> El mérito como principio rector de la selección del personal público, tiene su régimen en la caída de las monarquías absolutistas y se antepone por naturaleza propia a dichos sistemas basados en el “privilegio”, que deviene también del latín *privilegium* y se define, por el Diccionario de la Lengua Española, como “Exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia...”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 15/08/2016.

<sup>19</sup> Acción afirmativa en términos de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y se equipara con una medida especial de carácter temporal según lo dispuesto por la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

<sup>20</sup> Arturo Franco. *Mérito: construyendo el país de nosotros*, México, 2015, p. 13.

<sup>21</sup> Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vol. II, Vigésima Primera Edición, España, Editorial Espasa Calpe S.A., 1999, p. 1669.

En los sistemas democráticos modernos, la meritocracia es la base que sustenta a los servicios civiles o también llamados servicios profesionales, como modelos de gestión del personal en sus administraciones públicas. Ello implica que la ciudadanía tiene la posibilidad de participar de los asuntos públicos, no únicamente a través de los procesos electorales (votar y ser votado) sino además, tiene el derecho a trabajar en el gobierno, siempre y cuando cumpla a cabalidad con los diversos requisitos legales y procedimentales que se hayan establecido, en igualdad de circunstancias y condiciones para todos aquellos que decidan participar.

La meritocracia es también la base de la profesionalización<sup>22</sup> y un elemento de la mayor relevancia para el desarrollo de las personas que trabajan en la administración pública, pues implica que su ingreso, evaluación, desarrollo e incluso separación dependen exclusivamente de su desempeño profesional apegado a normas, criterios, plazos y estándares previamente establecidos; y bajo los principios de imparcialidad, objetividad, competencia y no discriminación.

Este importante aspecto en el diseño y puesta en marcha del servicio civil en México, se hace evidente en el artículo 2 de La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, que incluye en sus principios rectores: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, **competencia por mérito y equidad de género**.

Y es en el Reglamento de la Ley, en donde se definen los principios rectores, que para efectos de este artículo destacamos dos:

Artículo 4.

VII. Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales, y

VIII. Equidad de Género: Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo.<sup>23</sup>

Por otra parte, el desarrollo de las mujeres en el ámbito laboral se enfrenta a dos fenómenos que lo limitan, son los llamados: “techo de

<sup>22</sup> Profesionalización: “... Sistema integral vinculado a un adecuado esquema de reclutamiento y selección, formación, promociones, ascensos, estímulos y retribuciones que reconoce y asegura la motivación del servidor público para especializarse y desempeñarse en términos de calidad, compromiso y eficiencia para conseguir los fines de la organización de la que forme parte.” Rafael Martínez. *La Profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica*, Venezuela, Editorial Universidad de Los Andes, 2013, p. 32.

<sup>23</sup> Resulta interesante notar que la definición de Equidad de Género se ajusta al concepto de Igualdad formal de ONU Mujeres, pero por sí misma no garantiza la igualdad sustantiva, es decir, la modificación de las circunstancias que hagan efectivo el cumplimiento de los derechos de la mujer.

cristal” y “suelo pegajoso”<sup>24</sup> ambos relacionados con los roles de género predominantes, según los cuales, el hombre es el proveedor principal ante las necesidades del hogar y a ello dedica la mayor parte de su tiempo, y la mujer, aunque tenga una carrera profesional que atender, debe además de ello, hacerse cargo de la administración del hogar y del cuidado de los hijos e incluso familiares cercanos, dedicando a estas últimas actividades, no remuneradas, un porcentaje importante de su tiempo libre.

El trabajo en el sector público no está exento de dichos fenómenos, como ejemplo están las cifras que se han presentado en el apartado anterior que aunque no pueden ser de ninguna manera concluyentes, dada la información escasa y de mala calidad con que se cuenta respecto de la situación de las mujeres en el sector público federal; además resulta necesario realizar algún trabajo de campo para poder determinar las razones exactas que limitan esta participación de las mujeres en la gestión gubernamental, sí es posible apreciar que la brecha de género en dichos puestos es importante y que, como ya se ha señalado, la participación femenina en puestos de alta dirección sean éstos de libre designación o bien directivo-técnico, se ha estancado durante las últimas décadas y no ha logrado incrementarse.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el fenómeno no es privativo de México:

“En todos los países, la representación femenina en los altos cargos y entre los empresarios sigue siendo baja. Por ejemplo, de 2008 a 2012, la proporción de mujeres al frente de las 500 empresas de la

<sup>24</sup> “Se denomina así a una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, difícil de traspasar, que nos impide seguir avanzando. Su carácter de invisibilidad viene dado por el hecho de que no existen leyes ni dispositivos sociales establecidos ni códigos visibles que impongan a las mujeres semejante limitación, sino que está construido sobre la base de otros rasgos que por su invisibilidad son difíciles de detectar.” Mabel Burín. Doctora en Psicología Clínica, especialista en Estudios de Género y Salud Mental. Directora del Área de Género y Subjetividad de la Universidad Hebrea Argentina Bar Ilan. Es autora de los libros “Estudios sobre la subjetividad femenina. Mujeres y Salud Mental” (1987), “El malestar de las mujeres. La tranquilidad recetada (1990), “Género, Psicoanálisis, Subjetividad” (1996), “Género y Familia” (1998) y “Varones, género masculino y subjetividad” (2000).

El concepto de suelo pegajoso o *ghetto* de terciopelo tiene muchas derivadas: Entran a formar parte del suelo pegajoso las fuerzas que mantienen a tantas mujeres atrapadas en la base de la pirámide económica. El denominado suelo pegajoso se refiere al trabajo maternal, trabajo conyugal y trabajo doméstico –que imponen una ‘adhesividad’ a las mujeres que lleva a que les resulte difícil realizar una carrera laboral– a las responsabilidades y cargas afectivas y emocionales que en el ámbito doméstico acaban recayendo sobre las mujeres, atrapándolas con los lazos de los afectos, que dificultan o impiden su salida y realización personal lejos del ámbito familiar. Se suele decir que constituye una forma de esclavitud con lazos de seda. Gema Fernández-Avilés y María Luisa Higuera. “¿Cómo medir asociaciones de género en el mercado laboral? Una propuesta cualitativa para el caso español”, *Cim. Revista económica de Castilla-La Mancha*, núm. 17, 2010, pp. 57-83.

lista de Standard and Poor se mantuvo en el 4%. En los 27 países de la Unión Europea, solamente el 25% de las empresas que emplean personal son de propiedad de mujeres. En 2012, solo alrededor del 20% de las bancas en los parlamentos nacionales estaban ocupadas por mujeres. Y cuando las mujeres asumen cargos públicos de mayor jerarquía, suelen ocupar ministerios encargados de temas socioculturales más que aquellos con funciones en el área económica y otras áreas estratégicas clave (...). Asimismo, los datos a nivel microeconómico indican que los estereotipos de género pueden menoscabar la participación de las mujeres en la política.”<sup>25</sup>

Esta situación es inquietante pues existen estudios que demuestran la importancia de incorporar mayor talento femenino en los puestos de alta dirección para aprovechar su potencial, enriquecer los procesos de toma de decisiones.

Diversos estudios comparativos del desempeño de empresas privadas y su correlación con la incorporación de mujeres a los puestos directivos, han demostrado que “...las empresas con más mujeres en el Consejo tiene un desempeño estadísticamente superior que empresas similares”<sup>26</sup> y también que “...las empresas con diversidad de género tiene 15% más de probabilidades de superar a sus pares”.<sup>27</sup>

Abundando un poco más sobre esta misma realidad, el FMI en su documento de análisis técnico señala:

“McKinsey (2008) muestra que las empresas con tres o más mujeres en los equipos gerenciales de alto nivel tienen un puntaje más alto en los nueve aspectos organizativos que guardan una relación positiva con la obtención de márgenes operativos más altos (por ejemplo: liderazgo, ambiente de trabajo y valores en el trabajo, coordinación y control) Este resultado está avalado por un estudio anterior realizado por Catalyst (2004) en el que se observa una correlación positiva entre la diversidad de género y el rendimiento financiero (retorno del capital accionario y retorno total para los accionistas).”<sup>28</sup>

Si esto sucede en la iniciativa privada, no habría razón lógica para no esperar lo mismo en el desempeño de sector público, con la incorporación de más mujeres en los puestos directivos, a través de diversas medidas orientadas a equilibrar la ocupación de los dichos puestos para alcanzar la paridad.

<sup>25</sup> FMI, *Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género*, Estados Unidos, 2013, p. 12

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Josh Bersin. *Why Diversity And Inclusion Will Be A Top Priority For 2016*. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/joshbersin/2015/12/06/why-diversity-and-inclusion-will-be-a-top-priority-for-2016/#3c1daf564bd4>.

<sup>28</sup> FMI, *Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género, op. cit.*, p. 6.

Los escasos y dispersos datos a los que se ha podido tener acceso, permiten suponer que históricamente las mujeres no han logrado avanzar hacia los puestos directivos del sector público federal, lo que hace necesario analizar la posibilidad de implementar acciones afirmativas que corrijan esta situación y permitan incrementar la representación femenina en esas posiciones y superar estereotipos de género que impiden el desarrollo profesional de las funcionarias en México.

Por ello, una de las medidas que puede adoptarse es la implementación de acciones afirmativas por parte de la APF, concretamente el emitir convocatorias especiales del SPC para puestos de dirección de área, dirección general adjunta y dirección general, destinadas a ser ocupadas únicamente por mujeres, quienes tendrían que aprobar necesariamente las evaluaciones técnicas, psicométricas, de competencias y entrevistas que se requieran.

Es necesario romper paradigmas para avanzar en el empoderamiento de las mujeres en la APF y disminuir las disparidades de género en la ocupación de puestos directivos. Ello implica proponer modificaciones al artículo 32 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, para incorporar la figura de Convocatorias Especiales con Medidas Especiales de Carácter Temporal.

Todo lo anterior permite arribar a la interrogante central que se plantea este ensayo: ¿Implementar acciones afirmativas en el SPC es contrario al principio de competencia por mérito que lo rige?

Es común escuchar, cuando se habla de acciones afirmativas, que éstas pueden ser injustas, discriminatorias y sobretodo, que no privilegian la competencia por mérito e impiden un reclutamiento y selección objetivos que garanticen la contratación del personal más calificado.

Tales afirmaciones, no solamente son falsas, sino que refuerzan el estancamiento que vive el mercado laboral en general y del sector público en lo particular, en el avance hacia la igualdad de género. Además refuerzan una cultura machista que limita el desarrollo profesional de la mujer y la apertura de oportunidades, lo que significa un desperdicio del capital humano que representan varios millones de mujeres.

Y es la propia Ley del SPC la que incorpora la equidad de género como uno de sus principios, por lo tanto, el marco normativo que regula este importante aspecto de la gestión pública en México, la administración y desarrollo de su personal, reconoce la necesidad de avanzar en la superación de estas disparidades en la ocupación de todos los puestos sujetos a dicha normatividad.

Las medidas especiales de carácter temporal, como su nombre lo dice, son de carácter transitorio y buscan superar o modificar una situación existente, mediante la aplicación de ciertas políticas, procesos, programa o acciones. Su objetivo es nivelar la participación de las mujeres a la par de la de los hombres y a partir de ahí sentar una base de desarrollo equitativo e incluyente, con visión de futuro, que permita que dichas medidas dejen de ser necesarias en el mediano y largo plazo; es decir, buscan acelerar la normalización de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.

Los principios de competencia por mérito y equidad de género del SPC no son excluyentes ni se contraponen, por el contrario, deben ser vistos como complementarios y constituyen la base jurídica (previa reforma al Reglamento de la Ley que ya se comentó) para que las dependencias de la APF puedan emitir convocatorias especiales destinadas al reclutamiento, concurso, selección y designación de mujeres profesionistas que, a través de la aprobación de los diferentes procedimientos establecidos en las convocatorias, mediante los cuales acrediten su idoneidad con el puesto de que se trate, completen los cuadros directivos del sector público.

Las medidas especiales de carácter temporal son polémicas y su impacto no logra entenderse a cabalidad, pero son un instrumento fundamental para combatir la exclusión histórica (no más de un 20% de puestos políticos de libre designación en un período de 40 años es un buen ejemplo de ello) de las mujeres en los altos cargos políticos y directivo-técnico de la APF.

Las acciones afirmativas son una política de igualación sustantiva, en este caso, de procesos de reclutamiento, concurso, selección y designación de mujeres, tradicionalmente discriminadas por género en la dirección del sector público que, mediante el mecanismo propuesto de convocatoria especial puede operar el SPC, para asignar una cuota determinada de puestos a mujeres que cubran todo el proceso establecido en la normatividad del propio SPC.

Ello significa que no se designará a mujeres en los puestos, por el simple hecho de serlo, sino que se enfocarán los procesos de reclutamiento y concurso exclusivamente a mujeres; lo cual es absolutamente congruente con el principio de competencia por mérito.

Quienes critican el establecimiento de acciones afirmativas en el SPC y pugnan porque los puestos se asignen basados únicamente en criterios de capacidad y mérito, deberían estar en condiciones de sustentar, de la misma forma en que atacan las acciones afirmativas, que éstas dañan al sistema de competencia por mérito del SPC, el cual por cierto está muy lejos de ser perfecto tanto en su diseño como en su implementación, sino que adolece de graves carencias e inconsistencias que ponen en duda

otros tres de los importantes principios que lo rigen: imparcialidad, legalidad y objetividad e incluso sus resultados, así como a la profesionalización del servicio público en su conjunto.

El mérito, visto desde la perspectiva de género, es condición necesaria, más no suficiente, para avanzar en la inclusión y desarrollo de las mujeres en el ámbito gubernamental y por ello el mérito, como construcción social, no puede ser el único criterio para el acceso a beneficios sociales.

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible señalar que las acciones afirmativas y el mérito son dos principios complementarios y de indudable valor para alcanzar la paridad de género en las posiciones directivas de la gestión pública federal y que es necesario avanzar en la modificación del marco normativo del SPC para estar en condiciones de llevar a cabo dichas acciones afirmativas mediante el lanzamiento de convocatorias públicas especiales dirigidas únicamente a mujeres.

Como antecedente de esta propuesta es posible mencionar el Acuerdo CG224/2013 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 29 de agosto de 2013 por el que se aprobaron los “Lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral como medida especial de carácter temporal”, mediante el cual se sometieron a concurso un total de 106 plazas de un total de 2,246 que integraban el Servicio Profesional Electoral y en dicho concurso únicamente podrían participar mujeres.

Esta medida, en su momento sujeta a controversia, fue analizada por Estefanía Vela, quien destaca los aspectos siguientes de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

- 1) La medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin propuesto. La medida está directamente encaminada a remediar el problema para el cual fue diseñada, ya que “provocaría que el porcentaje de cargos ocupados por mujeres pasara del 21.80% al 25.20%, mientras que las plazas ocupadas por hombres pasarían del 78.20% al 74.80%.”
- 2) La medida es eficaz y se limita a lo objetivamente preciso. El Acuerdo, afirma la Sala, “circunscribe sus efectos exclusivamente a las plazas vacantes a las que esa propia determinación se refiere, sin afectar plazas ocupadas ni referirse a futuras vacantes.”
- 3) La medida es proporcional en sentido estricto, ya que los perjuicios que ocasiona no son desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. La medida, sostiene la Sala, no implica que las mujeres por el sólo hecho de concursar, ocuparán las plazas. Tienen que cumplir con los requisitos establecidos para tales efectos. Esto implica que si siguen existiendo plazas vacantes, estas pueden concursarse de una forma distinta. La medida es, además, temporal; por lo que una vez que logra sus objetivos, “se agota”.

Esto abriría la puerta una vez más para que los hombres concursen por las plazas que lleguen a estar disponibles.<sup>29</sup>

El análisis de esta resolución permite suponer que la modificación propuesta al artículo 32 del Reglamento de la Ley del SPC, para incorporar la figura de convocatorias especiales, proporcionaría una base jurídica sólida que, previo análisis por franja de puesto directivo, respecto de la proporción de hombres y mujeres que la ocupan, definir en su caso la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para nivelar la participación femenina en determinados grupos de puestos.

Avanzar hacia la igualdad sustantiva de las mujeres en la APF es un tema que requiere, como ya se ha visto, los siguientes factores: información estadística clara y oportuna para la toma de decisiones (de la cual por el momento el SPC no puede presumir); ajustes a la normatividad en la materia, la ruptura de paradigmas añejos respecto de la participación de las mujeres en los cargos públicos políticos o técnicos y, sobre todo, una clara voluntad política para continuar avanzado y derribando las barreras que la discriminación por género ha instalado a lo largo de muchos años en los marcos jurídicos, las estructuras decisorias y los procesos de gestión del talento en el sector público.

## Conclusiones

No se cuenta con la información estadística actualizada, oportuna y suficiente del SPC en la APF, al menos de forma pública y accesible, que permita conocer la ocupación de puestos de alta dirección y mando medio por parte de mujeres, ni se cuenta tampoco con ningún otro tipo de información para el análisis y, más importante aún, la toma de decisiones sobre los temas de género en el SPC.

La limitada información de que dispone el ciudadano permite suponer que el porcentaje histórico de ocupación de puestos directivos por mujeres en el sector público federal, tanto los de libre designación como los directivo – técnicos, es bajo y se encuentra estancado desde hace varios años. Se requiere disponer de más información para estar en condiciones de sustentar esta idea.

El principio de mérito es condición necesaria más no suficiente para que el proceso de profesionalización del gobierno federal sea incluyente y elimine la discriminación por género para avanzar hacia una administración pública paritaria, sobre todo en los puestos directivos.

---

<sup>29</sup> Estefanía Vela Barba. *Los concursos "sólo para mujeres". Análisis del SUP-JDC-1080/2013 y sus acumulados, resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 21 de octubre de 2013*, México (inédito-mimeógrafo), pp. 6-7.



Los principios de competencia por mérito y equidad de género, entre otros, que guían la operación del SPC no se contraponen sino que pueden complementarse para, mediante la aplicación de medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas, sea posible avanzar en la igualdad sustantiva dentro del sector público.

Para ello, es necesario hacer una modificación al reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a fin de crear la figura de convocatoria especial con acción afirmativa dirigida únicamente a mujeres para la ocupación de plazas de mando medio y superior.

### FUENTES DE CONSULTA:

Academia de la Lengua Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vol. II, Vigésima Primera Edición, España, Editorial Espasa Calpe S.A., 1999.

Bersin, Josh, *Why Diversity And Inclusion Will Be A Top Priority For 2016*. Disponible en: <http://www.forbes.com/sites/joshbersin/2015/12/06/why-diversity-and-inclusion-will-be-a-top-priority-for-2016/#3c1daf564bd4>.

CEAMEG, *Funcionarias titulares de Secretarías y Subsecretarías de Estado en la Administración Pública Federal*, México, Cámara de Diputados, 2012. Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/participacion\\_politica/sipp3\\_2/c4.html](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/participacion_politica/sipp3_2/c4.html).

CEAMEG, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. México, Cámara de Diputados, 2010.

*El Financiero*, "Trudeau apuesta por equidad de género y diversidad en su gabinete", 4/11/2015. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/trudeau-apuesta-por-equidad-de-genero-y-diversidad-en-su-gabinete.html>.

Fernández-Avilés, Gema e Higuera, María Luisa, "¿Cómo medir asociaciones de género en el mercado laboral? Una propuesta cualitativa para el caso español", *Cim. Revista económica de Castilla-La Mancha*, núm. 17, 2010, pp. 57-83.

FMI, *Las mujeres, el trabajo y la economía: Beneficios macroeconómicos de la equidad de género*, Estados Unidos, 2013.

Franco, Arturo, *Mérito: construyendo el país de nosotros*, México, 2015.

Fuentes, Mario Luis, "Mujeres una brecha sin cerrar", *México Social*, 19/09/2016. Disponible en: <http://mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/1195-mujeres-brechas-persistentes>.

INMUJERES, *Mujeres en puestos directivos de la Administración Pública*. Disponible en:

- <http://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-de-mujeres/resource/6a19b9fb-360d-493a-8222-6689ee2507ab>.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04/06/2001. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88\\_040615.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/88_040615.pdf).
- Martínez, Rafael, *La Profesionalización de la Función Pública: Ideas para Latinoamérica*, Venezuela, Editorial Universidad de Los Andes, 2013.
- ONU Mujeres México, *La Igualdad de Género*. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/~media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/foll%20igualdadg%208pp%20web%20ok2.pdf?v=1&d=20150729T220419>.
- ONU Mujeres, *Acerca de "Demos el paso"*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up/about>.
- ONU Mujeres, *Acerca de ONU Mujeres*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women>.
- ONU Mujeres, *Compromisos de los Estados Miembros*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/get-involved/step-it-up>.
- ONU Mujeres, *HeForShe*. Disponible en: <http://www.heforshe.org/es/our-mission>.
- Organización de las Naciones Unidas, *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Peña Molina, Blanca Olivia, *¿Igualdad o diferencia: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México Plaza y Valdés, 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, México, 15/08/2016.
- Secretaría de la Función Pública, *Servidores Públicos Sujetos al SPC activos registrados en RHNET Datos actualizados al 12/03/2016*. Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64937/SujetosSPCVig\\_xGpoTSP\\_150316.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/64937/SujetosSPCVig_xGpoTSP_150316.pdf).
- Vela Barba, Estefanía, *Los concursos "sólo para mujeres". Análisis del SUP-JDC-1080/2013 y sus acumulados, resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 21 de octubre de 2013*, México (inédito-mimeógrafo).



# Revista de Administración Pública



## Estrategias internacionales para favorecer la participación política de las mujeres.

Elida Sánchez Cruz\*  
Cinthia Gerónimo Vázquez\*\*

### Introducción

La participación de las mujeres, en los puestos de liderazgo y en la política, se ha visto restringida en todos los niveles y contextos. Muy a pesar de que las mujeres han probado sus habilidades como líderes y agentes de cambio en sectores tales como económicos, sociales, académicos y políticos; sin embargo, enfrentan fuertes obstáculos para participar activamente en su contexto. Algunos de los obstáculos que enfrentan son instituciones discriminatorias que limitan las opciones de las mujeres para dirigir un departamento, falta de niveles de educación, ausencia de políticas con perspectiva de género, falta de relaciones y los recursos financieros (y sociales) necesarios para sobresalir en el ámbito público.

Entre tanta limitación, se han tenido que establecer iniciativas y estrategias a nivel internacional y nacional para fomentar y garantizar la participación femenina en todos los niveles centrado en el caso de México.

\* Licenciada en Lengua Inglesa por la Universidad Veracruzana, Maestra en Educación por la Queen's University at Kingston, Canadá y Doctorado en Educación por la University of Western Ontario, Canadá. Líneas de investigación: Género y justicia social; feminismo y maculinidades, así como marginalidad, pobreza, grupos indígenas en el Estado de Veracruz. Vínculada al proyecto de investigación "Análisis y Estudio de las Mujeres en la Educación Superior con una Perspectiva de Género"; en conjunto con el Instituto Politécnico Nacional CIC-IPN. Ha sido Miembro del Comité de publicaciones de *The Althouse Press*. University of Western Ontario e integrante del Comité Organizador del *Research in Education Symposium*, University of Western Ontario. Entre sus publicaciones: "Gender Equity Policies in a Mexican Graduate Program. Comparative and International Education Society". Puerto Rico (2012); "Ideas y estrategias para la equidad de género". IPN (2012); "Mexican Women in Science and Engineering". Canadian Society for the Study of Education. Fredericton. (2011). <http://www.colver.edu.mx/files/2012/04/CV-ESanchezC.pdf> <https://www.youtube.com/watch?v=FKMcrH0OexY>. Es Profesora-Investigadora en El Colegio de Veracruz

\*\* Cinthia Gerónimo Vázquez: Asistente de Investigación y estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en el Colegio de Veracruz y estudiante de la Licenciatura en Derecho de la Universidad Veracruzana.

## Desarrollo

### El problema

La falta de participación de las mujeres en el espacio público tiene sus orígenes desde el establecimiento del Estado en la Ilustración. El movimiento que inició a finales del siglo XVII hasta inicios del XIX. La Ilustración, reconoció que los hombres poseían atributos exclusivos como la razón, la igualdad, la autonomía y la individualidad<sup>1</sup>; sin embargo, el mismo proyecto ilustrado que reconocía características humanas, excluyó a las mujeres de todo tipo de habilidades y particularidades y por lo tanto, de actividad en el ámbito público y presencia en puestos de liderazgo en cualquier ámbito. Así, las mujeres comenzaron a sufrir el rezago social.

Los filósofos de la misma época consideraban que los atributos humanos eran cualidades intrínsecamente masculinas; por lo que la posición y el reconocimiento como ciudadanos, les correspondía únicamente a los hombres. La adscripción de ciudadanía limitada a un solo sexo motivó la imposición de una visión androcéntrica del mundo. La visión androcéntrica centraba la posición masculina como la única forma posible de percibir el mundo, identificar problemas, plantear soluciones y se establecía como universal para todos los seres humanos.

Sin embargo, la visión androcéntrica conllevaba una total invisibilidad de las mujeres, de su mundo, de sus problemas, de sus vivencias y de la posibilidad de plantear soluciones a sus dificultades. Como por ejemplo, la violencia familiar, la falta de educación de las mujeres, el acoso sexual, la falta de derechos sobre los hijos y la feminización de las labores domésticas, pasaban desapercibidas para la sociedad; por lo que tampoco se plantearon soluciones para sus problemas, ni se les permitió el acceso a la vida laboral y/o política.

El concepto de ciudadanía, que tenía como membresía exclusiva a los hombres, justificó y excluyó a las mujeres bajo la idea de su incapacidad de concebir y discernir ideas. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 reafirmó la postura, negando por completo la categoría de las mujeres como ciudadanas y en consecuencia todo tipo de derechos. Es decir, aunque se comenzó a reconocer y a hablar de derechos humanos básicos, se seguía marginando la posición de las mujeres como seres pensantes. Desde entonces, la idea de la ausencia de las mujeres en puestos de toma de decisiones, puestos públicos y/o laborales se ha permeado por generaciones.

---

<sup>1</sup> Elena Sánchez Beltrán y Virginia Maquieira. *Feminismos, Debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.

## Las soluciones

La situación, bastante cómoda para el sexo masculino, ya que eran los que gozaban de todo tipo de privilegios económicos y sociales, ocasionaba estragos en la población femenina por su falta de participación en la educación, en la política, en la vida laboral y en la toma de decisiones a nivel familiar. Una de las pioneras en cuestionar la situación y la exclusión de las mujeres fue Olympe de Gouges, quien osó proponer una constitución incluyente en 1791 que consideraba tanto a hombres como a mujeres ciudadanos y con los mismos derechos.<sup>2</sup>

Posteriormente, Mary Wollstonecraft publicó *La Vindicación de los derechos de la mujer* en 1792 con un gran impacto en la sociedad de su época. En su libro Mary defendía los derechos de las mujeres como ciudadanas y se atrevió a defender la igualdad entre hombres y mujeres, al considerarlas seres humanos con los mismos atributos que los hombres. En su libro, también hizo énfasis a que las mujeres no se desarrollaban más intelectualmente porque se les vetaba el acceso al conocimiento y se les negaba el acercamiento a la educación, por lo tanto carecían de credenciales adecuadas para desempeñarse en cualquier puesto laboral. En consecuencia, Mary Wollstonecraft también promovió el acceso a la educación para las mujeres.

El libro coincidió con el surgimiento de la Primera Ola del Feminismo. Durante esta etapa, las feministas defendieron el uso de la razón y la soberanía como características femeninas y se enfrentaron a las ideas androcéntricas que permearon internacionalmente en todo tipo de instituciones sociales. Se enfatizó la lucha por la abolición de los privilegios masculinos, tales como los derechos en el matrimonio (ej. a los hijos), las oportunidades de trabajo, el nivel y tipo de educación y el derecho de todas las mujeres para ejercer el voto.

El debate por la inclusión de las mujeres a todo tipo de actividades tuvo como una, de tantas consecuencias, el nacimiento del movimiento Sufragista durante la segunda mitad del siglo XIX. El movimiento buscaba en específico la igualdad de derechos para hombres y mujeres, además de enfatizar el derecho al voto. En Estados Unidos e Inglaterra, el movimiento se conformó principalmente con mujeres de la zona urbana y de clase media que habían obtenido cierto grado de educación; sin embargo, las mujeres obreras y campesinas no participaron (ni opinaron), porque no tenían el tiempo o la conciencia (educación) de la importancia del movimiento sufragista emancipador, ni de los posibles beneficios del mismo movimiento.

<sup>2</sup> Adriana Medina Espino. *La participación política de las mujeres: de las cuotas de género a la paridad*, México, Cámara de Diputados, 2010.

Después de varios intentos fallidos para que se les reconociera como ciudadanas y se les permitiera el derecho al voto, las feministas lograron coordinarse internacionalmente a través del International Council of Women (ICW), una organización que trabaja a favor de los derechos de las mujeres en todo el mundo. En 1888, se reunieron mujeres líderes de Canadá, Estados Unidos, Irlanda, India, Inglaterra, Finlandia, Dinamarca, Francia y Noruega para tratar los temas que las habían aquejado por años, los derechos de la mujer y del voto.

Los resultados de la reunión fueron escasos, pero firmes. A finales del siglo XIX se logró obtener el voto para las mujeres en Australia, Nueva Zelanda y algunas regiones de Estados Unidos. Posteriormente se dio en otros países como Inglaterra, Rusia y Alemania. Es así como surge poco a poco la participación de las mujeres en la vida pública y se les comienza a reconocer como seres pensantes y, principalmente, como ciudadanas con derechos. Sin embargo, aunque se obtuvo el reconocimiento al voto de las mujeres, su plena participación en la administración pública llevaría más tiempo y el planteamiento de nuevas soluciones.

### **Las mujeres en la administración pública: iniciativas**

Se entiende por administración pública aquella:

Caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: “los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados.”<sup>3</sup>

Con base en la definición anterior, la Administración Pública abre un gran abanico de posibilidades de desarrollo y participación; que van desde la inclusión de hombres y mujeres a cargo de secretarías, auxiliares, jefaturas de departamento, consejerías, diputaciones, magistraturas, hasta cargos en gubernaturas y presidenciales entre otros. Con el fin de delimitar el presente trabajo se va a tomar la participación de las mujeres en el área política; es decir, con la posibilidad de ocupar un puesto en la toma de decisiones estatal.

Desde las últimas décadas del siglo XX, se identificó la falta de participación política de las mujeres y la necesidad de implementar medidas que promovieran y garantizaran oportunidades para ellas principalmente.<sup>4</sup> El derecho y la participación masculina ya estaban establecidos, reconocidos y legitimados. La idea de implementar medidas se basaba en el supuesto de que la igualdad de género en la toma de decisiones puede mejorar la

<sup>3</sup> Omar Guerrero Orozco. *Principios de administración pública*, Colombia, 1997, p. 23.

<sup>4</sup> Véase Adriana Medina Espino. *Op. cit.*

calidad de la democracia y las condiciones de vida de la sociedad; por lo que ha sido indispensable fomentar la participación de las mujeres en todos los ámbitos del Estado.

Los bajos niveles de participación de las mujeres en la vida política han obligado a organismos internacionales, como la ONU, a promover el establecimiento de políticas y medidas para sus países miembros; principalmente aquellos países en vías de desarrollo como México. Y se aclara que la vida política no se limita al derecho al voto, que ya se había logrado en la mayoría de los países para mediados del siglo pasado; sino a la posibilidad de ocupar un cargo público o de representación política.

El derecho de las mujeres para participar en puestos políticos fue posible gracias a la Asamblea General de la ONU, que proclamó el 10 de diciembre de 1948 la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. La Declaración marca un parte aguas por su carácter universal, inalienable e indiscutible de los derechos tanto para hombres como para mujeres y que señalaba, en uno de sus lineamientos, el reconocimiento de las mujeres para participar activamente en la vida política.

Con el fin de promover los derechos de las mujeres a nivel internacional para participar en la vida política, los movimientos, principalmente feministas, han tenido que valerse de los tratados internacionales. Entre los tratados sobresalientes en el tema destacan los siguientes<sup>5</sup>:

La resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la participación de la mujer en la política (A/RES/66/130) de 2011 destaca la importancia crucial de su participación en todos los contextos. La resolución llama a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a adoptar medidas como las siguientes:

- Examinar la participación política de la mujer y su representación en los órganos electivos;
- Promover que los partidos políticos supriman cualquier obstáculos que discrimine contra la participación de la mujer;
- Adoptar políticas para promover la participación de las mujeres en todos los niveles de decisión dentro de los partidos;
- Reconocer la importancia de la participación femenina en todo proceso político;
- Investigar denuncias por violencia de género y adoptar medidas necesarias contra agresores;
- Promover la participación de mujeres indígenas, con discapacidad, del medio rural o alguna otra minoría.

<sup>5</sup> ONU Mujeres, *Reglas y normas mundiales*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/global-norms-and-standards#sthash.a4qZbbtX.dpuf>.



La Asamblea, por lo tanto, reconoce la necesidad de la participación de las mujeres e impulsa a través de la implementación de políticas, la eliminación de obstáculos (violencia de género) y la evaluación de los avances. Además de la Asamblea, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de 1990 fomentó la adopción de cuotas de género. El consejo promueve que los gobiernos, partidos políticos y sindicatos adopten por lo menos un 30 por ciento de mujeres en cargos directivos con el fin de alentar la igualdad de representación.

Por otro lado, la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) señala en su artículo 7 que, las naciones miembros realizarán las medidas necesarias para erradicar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y que se comprometen a garantizar la igualdad de derecho tomando en cuenta:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; y
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.<sup>6</sup>

Además, la misma CEDAW en el artículo 8 señala: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.<sup>7</sup>

Por lo tanto, la CEDAW, como un organismo regulador a favor de la eliminación de todo tipo de discriminación en contra de las mujeres, también hace mención en dos de sus artículos (7 y 8) de estrategias para fomentar la participación de las mujeres e impulsar su representación en labores dentro del Estado.

Por otro lado, en la Plataforma de Acción de Beijing el inciso G, habla de la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones. El objetivo estratégico G1 señala la adopción de medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y su plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. La Plataforma promueve una serie de medidas a adoptar por los gobiernos de cada país, los partidos políticos y por las mismas Naciones Unidas.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> CEDAW. *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 1998, pp. 12-13. Disponible en: [http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\\_web.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>8</sup> ONU Mujeres. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, 2014. Disponible en: [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf).

Todos los tratados internacionales anteriores sirvieron como base para el establecimiento y promoción de políticas e iniciativas que apoyaban a las mujeres en cada una de las naciones. Los compromisos se firmaban a nivel internacional, pero el cumplimiento y compromiso de los tratados se efectuaba en cada uno de los países miembros. Así, la promulgación de estrategias, políticas e iniciativas dependía de los gobiernos; más que de los tratados.

### Contexto internacional: cifras

Las estrategias para promover la participación de las mujeres en la política y eliminar obstáculos que discriminen a las mujeres han sido varios. Sin embargo, sobresalen en los países la implementación de las cuotas de género, la denuncia de violencia de género y las sanciones. En cuanto a las estrategias internacionales, las que han tenido mayor impacto han sido la entrega de reportes nacionales a organismos internacionales (ej. ONU), la evaluación de avances (ej. CEDAW) y la implementación de sugerencias (por parte de los comités evaluadores). No obstante, a la fecha, y muy a pesar de las diversas estrategias, ningún país ha logrado cerrar por completo la brecha existente entre hombres y mujeres.<sup>9</sup>

En cuanto a las estrategias internacionales, el Foro Económico Mundial, a través del programa de *Reporte de la Brecha de Género Global*, es uno de los organismos que evalúan los avances y el progreso en temas de discriminación de las mujeres y género a nivel internacional. El Reporte se centra en cuatro áreas sociales que considera claves para el progreso de una sociedad y son: la salud, la educación, la economía y la política. La evaluación se lleva a cabo a través de los informes que entregan los países en las temáticas y los comités asignados revisan los reportes. Así, los países pueden ver cómo han avanzado respecto a ellos mismos y evaluar su posición de desarrollo en temas de género con relación a otros países de la región o nivel económico.

De acuerdo con la evaluación del 2015, los países que cuentan con la mejor puntuación en el cierre de la brecha de género son cuatro Nórdicos e Irlanda; de los cinco países con un índice mayor al 80% están Islandia, que califica con la puntuación más alta en tres áreas: educación, salud y política; pero se queda en el quinto lugar en lo que respecta al área de economía.

En el tema político se mide la cantidad de puestos que tienen las mujeres en los niveles más altos y la cantidad existente de mujeres por hombres en los puestos de gobierno, posteriormente se obtiene un porcentaje. Debido a que el tema del presente trabajo es la participación de las mujeres, se hace énfasis en el área de la política; por lo que para continuar con el listado, el segundo lugar lo ocupa Finlandia y el tercero, Noruega.

<sup>9</sup> World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*. 2015. Disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf>

La tabla siguiente muestra la puntuación y el rango de los diez primeros lugares.

**Cuadro 1. Índice global en las cuatro áreas: 10 primeros países.**

País	Índice Global		Economía		Educación		Salud		Política	
	Rango	Puntuación	Rango	Puntuación	Rango	Puntuación	Rango	Puntuación	Rango	Puntuación
Islandia	1	.881	5	.836	1	1.00	105	.970	1	.719
Noruega	2	.850	1	.868	32	1.00	70	.974	3	.559
Finlandia	3	.850	8	.815	1	1.00	1	.980	2	.607
Suecia	4	.823	4	.836	54	.996	71	.974	5	.486
Irlanda	5	.807	26	.777	44	.998	56	.979	6	.474
Ruanda	6	.794	14	.808	112	.944	91	.972	7	.452
Filipinas	7	.790	16	.799	34	1.00	1	.980	17	.382
Suiza	8	.785	17	.798	69	.993	74	.974	18	.376
Eslovenia	9	.784	24	.778	29	1.00	79	.973	16	.385
Nueva Zelanda	10	.782	30	.768	1	1.00	105	.970	15	.390

Fuente: *The Global Gender Gap Report*, 2015, p. 8

Por otro lado, los lugares más bajos corresponden a Chad, Siria, Pakistán y el lugar 145 corresponde a Yemen, con una puntuación global de **.484**. Sin embargo, los rangos más bajos en cuanto a política le corresponden a Qatar en el lugar 144 y al Estado de Brunéi Darussalam en el lugar 145. Qatar y el Estado de Brunéi Darussalam no aparecen en el cuadro siguiente porque en el rango general ocupan los lugares 122 y 88 respectivamente. Lo que quiere decir que aunque tienen niveles más bajos en política, tienen un mejor nivel en las otras tres áreas (economía, educación y salud).

**Cuadro 2. Índice global en las cuatro áreas: 10 últimos países.**

País	Índice Global		Economía		Educación		Salud		Política	
	Rango	Puntuación	Rango	puntuación	Rango	puntuación	Rango	puntuación	Rango	Puntuación
Egipto	136	.599	135	.441	115	.935	97	.971	136	.048
Mali	137	.599	109	.605	139	.755	141	.949	116	.086
Libano	138	.598	136	.439	104	.963	103	.970	143	.021
Moroco	139	.593	140	.378	123	.914	95	.971	97	.110
Jordania	140	.593	142	.350	93	.983	132	.966	123	.073
Rep. Islámica de Irán	141	.580	141	.357	106	.954	99	.971	137	.037
Chad	142	.580	77	.666	145	.591	112	.968	112	.093
Siria	143	.568	144	.279	103	.965	102	.970	130	.059
Pakistán	144	.559	143	.330	135	.813	125	.967	87	.127
Yemen	145	.484	145	.225	142	.720	123	.967	140	.026

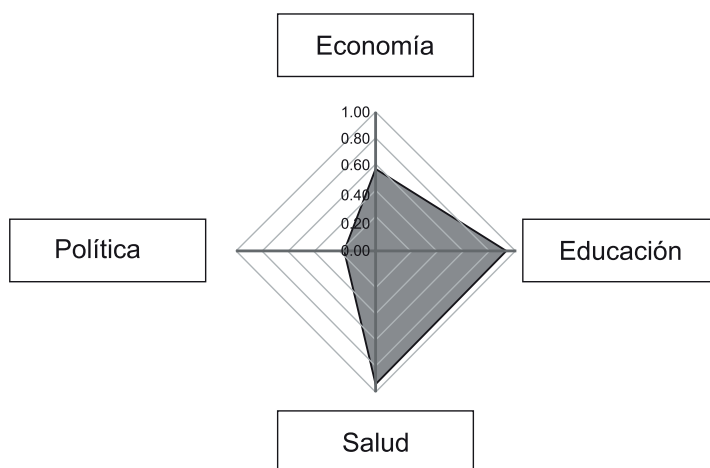
Fuente: *The Global Gender Gap Report*, 2015, p. 9

Con base a los cuadros anteriores, se puede afirmar que aunque los países obtienen puntuaciones arriba del 80%, como el caso de Islandia,

Noruega, Finlandia, Suecia e Irlanda; la puntuación en el área de la política apenas alcanza una puntuación arriba del 70%, seguida de la economía (puntuaciones arriba del 80%), la salud (puntuación cerca del 100% y la educación (con puntuaciones del 100%). Es decir, aún queda mucho trabajo por hacer en el área política a nivel internacional.

Al respecto, la figura 1 muestra que la brecha en el tema de la educación y la salud, alcanzan los índices más altos, mientras que la economía y la política están con los niveles más bajos en cuanto a cerrar la brecha de género.

**Figura 1. Desarrollo Global, 2015**



Promedio 0=Desigualdad

1=Igualdad

Fuente: *The Global Gender Gap Report, 2015*, p. 7

La figura 1 contempla las cuatro áreas (economía, educación, salud y política).

Se puede decir que los avances son evidentes en el tema de la educación y la salud, al grado de alcanzar casi la igualdad con 1 punto; sin embargo, a nivel mundial, se percibe un lento avance en la economía y más aun en la brecha de política de género. Al respecto, el cuadro siguiente proporciona los niveles y el porcentaje que tienen los países de América Latina y el Caribe.

**Cuadro 3. Latinoamérica y el Caribe**

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN		
Country	Overall rank	Overall score
Nicaragua	12	0.776
Bolivia	22	0.749
Barbados	24	0.744
Cuba	29	0.740
Ecuador	33	0.738
Argentina	35	0.734
Costa Rica	38	0.732
Bahamas	40	0.728
Colombia	42	0.725
Panamá	44	0.722
Trinidad and Tobago	46	0.720
El Salvador	62	0.706
Jamaica	65	0.703
Guyana	66	0.702
México	71	0.699
Chile	73	0.698
Venezuela	78	0.691
Honduras	80	0.688
Brazil	85	0.686
Dominican Republic	86	0.686
Peru	89	0.683
Uruguay	93	0.679
Suriname	94	0.678
Belize	103	0.668
Guatemala	106	0.667
Paraguay	107	0.666

Fuente: *The Global Gender Gap Report*, 2015, p. 15

Así se tiene que Nicaragua es de los países con mejor puntuación, lo que le proporciona un rango a nivel mundial en el lugar número doce y una puntuación del 77%. Mientras que Belice, Guatemala y Paraguay se encuentran en los últimos lugares de la región con el 103, 106 y el 107 respectivamente. En el Reporte, México ocupa el lugar número 71, con una puntuación de .699. El Cuadro 4 describe las cuatro áreas y la puntuación del país.

**Cuadro 4. México.**

País	Índice Global		Economía		Educación		Salud		Política	
	Rango	Puntuación	Rango	puntuación	Rango	puntuación	Rango	puntuación	Rango	Puntuación
México	71	.699	126	.545	75	.991	1	.980	34	.281

Fuente: *The Global Gender Gap Report*, 2015, p. 8.

De acuerdo a The *Global Gender Gap Report 2015*,<sup>10</sup> México tiene una puntuación menor en la política, con un .281. El reporte mide la cantidad de años con mujeres como Jefas de Estado en comparación con los hombres con un resultado de 0 y 50, respectivamente.

## México

Sin duda, México es uno de los países que ha fundado, firmado y ratificado organismos y tratados a nivel internacional. Por ejemplo, el Estado Mexicano es uno de los 51 miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los representantes mexicanos firmaron la *Carta de las Naciones Unidas* el 26 de junio de 1945 y desde entonces, el gobierno mexicano se comprometió a tomar en cuenta las medidas y recomendaciones emitidas por la ONU.

México también firmó y ratificó tratados como la CEDAW y es miembro de la Plataforma de Acción de Beijing. Por lo tanto, el Estado se ha visto influenciado por los organismos y tratados internacionales que promueven los derechos de las mujeres y el acceso a la participación política.

El Estado mexicano ha adquirido la obligación de promover la participación política de las mujeres a través de la firma de varios tratados internacionales, lo que ha tenido como consecuencia reformas, ajustes y modificaciones legislativas que han permitido impulsar la presencia de las mujeres mexicanas en cargos de administración y representación.<sup>11</sup>

La ONU aprobó la *Resolución sobre la participación de la mujer en la política* en Diciembre de 2011, en ella se señala la importancia de la participación de las mujeres en todos los contextos y se hace la recomendación de tomar medidas especiales como la implementación de cuotas de género. Las cuotas de género han sido un factor fundamental para poder incrementar la proporción de las mujeres en cargos de decisión.

En el proceso electoral de 2015, celebrado el pasado 7 de junio, la población mexicana votó para renovar Congreso de la Unión. De acuerdo con los resultados de los cómputos distritales, de 300 diputaciones por el principio de Mayoría Relativa, 117 resultaron electas (39%). En el nivel local hubo elecciones en 17 estados de la República Mexicana, en 9 de ellos se eligieron gubernaturas. En 8 de estos 9 hubo una candidata mujer; el estado de Sonora contará con una gobernadora.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> World Economic Forum, The Global Gender Gap Report, 2015. Disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf>

<sup>11</sup> ONU Mujeres México, *Participación política y liderazgo de las mujeres*. Disponible en: <http://mexico.unwomen.org/es/nuestro-trabajo/participacion-politica-y-liderazgo>

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Sin embargo, aunque México ha firmado y ratificado tratados internacionales por décadas, es evidente que los resultados han sido modestos y todavía queda trabajo por hacer para reducir la brecha de género y lograr una mayor paridad entre hombres y mujeres en puestos de toma de decisión.

## Conclusión

Para que las mujeres puedan participar en la actualidad en puestos de administración pública, se ha requerido del trabajo de varias generaciones de mujeres con un objetivo en común: ser reconocidas como ciudadanas plenas con derechos. Por lo tanto, el reconocimiento del Presidente o de los Gobernadores estatales para garantizar la participación femenina, ha sido posible gracias al trabajo de las mujeres y de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por México.

Los movimientos feministas, por su lado, han tenido que hacer uso de la implementación de tratados internacionales para así asegurar el reconocimiento oficial de la participación de las mujeres en la política a nivel mundial. Sin embargo, aunque los países se comprometan a la implementación de estrategias y se reconozca su participación, el compromiso no siempre se ve reflejado en la acción y en los resultados; como se presenta en el cierre de la brecha de género. Por ejemplo, México ha sido uno de los países fundadores de organismos y tratados internacionales; pero a pesar de su larga trayectoria en la firma de compromisos internacionales tiene apenas el lugar 177 en cuanto al cierre de la brecha de género.

Como se estudió, la inclusión de la mujer en diferentes aspectos, con mayor importancia en los ámbitos laboral y educativo, ha presentado momentos de difícil aceptación y práctica en la historia. El proceso no ha sido fácil; sin embargo, en la actualidad se visualizan crecimientos en la cifra de mujeres con mayor participación e inclusión en diversas materias, pero a pesar de las cifras a favor, el trabajo debe ser constante y continuo.

## FUENTES DE CONSULTA:

- Beltrán, Elena y Maquieira, Virginia. *Feminismos, debates teóricos contemporáneos*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- CEDAW, *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 1998. Disponible en: [http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo\\_web.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf).
- Guerrero Orozco, Omar. *Principios de administración pública*, Colombia, 1997.
- Medina Espino, Adriana. *La participación política de las mujeres: de las cuotas de género a la paridad*, México, Cámara de Diputados, 2010.

- ONU Mujeres. *Reglas y normas mundiales*. Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/global-norms-and-standards#sthash.a4qZbbtX.dpuf>.
- ONU Mujeres México. *Participación política y liderazgo de las mujeres*. Disponible en: <http://mexico.unwomen.org/es/nuestro-trabajo/participacion-politica-y-liderazgo>
- ONU Mujeres. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 2014*. Disponible en: [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf).
- World Economic Forum. *The Global Gender Gap Report, 2015*. Disponible en: <http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf>.





# Revista de Administración Pública



## Reflexiones en torno a la consolidación de igualdad de género en México.

Elsa Bibiana Peralta Hernández\*

Para comenzar esta reflexión, pensaba como iniciarla. Dado el título que decidí darle, para hablar de avances debemos hacer una retrospectiva del tema. Así que me permití empezar por el final. En efecto, de manera reciente, una de las prioridades más importantes de todas las sociedades, es la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Sin embargo, aun cuando esta debiera ser la conclusión, es el inicio de lo que analizaremos, pues los esfuerzos no han sido suficientes. En la realidad, las mujeres aún viven discriminación y es difícil la promoción de las mismas en diversos ámbitos de poder, sobre todo aquellos que tienen que ver con la administración pública o de los otros poderes y órganos que lo detentan, relacionados con cargos de alta responsabilidad. Si esto es así, cómo será entonces en ámbitos estructuralmente menores, es pregunta.

---

\* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Es Miembro Asociada del INAP y Presidenta de la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Asamblea General del INAP, A.C. Funge como Secretaria de las Comisiones de Archivos y Gestión Documental y de Datos Personales, y es integrante de las Comisiones Jurídica y de Derechos Humanos en el Sistema Nacional de Transparencia. Fue Contralora General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Encargada del Despacho de la Oficina de Información Pública del mismo. Fue Asesora del Presidente del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Ha participado en diversos foros de Transparencia y Protección de Datos Personales en la República Mexicana y, en el ámbito internacional, en países como Perú, Uruguay, Colombia y España. Recientemente participó en el Seminario de Capacitación para Servidores Públicos Mexicanos en la Academia de Gobernación de, Beijing, República de China. Participa habitualmente en programas de Radio y Televisión como especialista en la materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Actualmente es Comisionada Ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública y protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF).

México, afronta importantes niveles de desigualdad y pobreza, sin dejar de lado los niveles críticos de violencia, inseguridad e impunidad, donde resaltan los grandes problemas correspondientes a violaciones de derechos humanos, no obstante los desarrollos legislativos de avanzada que hemos construido, así como diversas políticas públicas promovidas por el gobierno.

Si evaluamos los mecanismos jurídico-institucionales con que contamos, que promueven el principio de la equidad de género en México y la participación política e inclusión social de las mujeres mexicanas, a partir de circunstancias concretas y cotidianas, nos daríamos cuenta que eso no es una realidad de las estructuras de poder, aunque sí podemos hablar de significativos avances tratándose de estructuras medias y bajas.

Por eso, debe ser un objetivo esencial que la política pública “garantice el respeto y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación” pero en todos los niveles. De esta forma, al hacer factible este punto, nos damos la oportunidad de generar política y formas de gobierno en las que el quehacer de la mujer tiene mucho que aportar, como lo ha hecho en los niveles donde ya se desempeña, que no han sido excluyentes para nadie y en los que las capacidades femeninas contribuyen y abonan a las de los hombres.

En primer lugar, se debe comenzar por aceptar y establecer por qué razones las mujeres no llegan a los altos niveles de decisión. Es imperante tener presente que la realidad discrepa de forma pronunciada de lo que institucionalmente se encuentra establecido en la actualidad. Una idea que demuestra ese tema es la que recurrentemente se expresa en el sentido de que “México no está preparado para una mujer Presidenta”; no obstante contar con muchas mujeres preparadas para serlo. Esta idea no debe desanimarnos. Basta voltear al norte de nuestro país para darnos cuenta que hasta en uno de los países más poderosos del mundo no lo estuvieron, prefiriendo a quien quedó, por encima de una mujer preparada y que demostró tener capacidad para hacerlo cuando fungió como Secretaria de Estado. Esto ha resultado un gran revés para las mujeres en la conquista de sus ideales, sin perder de vista lo que represente para el mundo. Que la historia los absuelva.

En la historia política mexicana, la irrupción de la mujer en la vida pública ha sido uno de los eventos con mayor trascendencia en el siglo XX; gracias a los movimientos feministas de mediados del siglo XX, que lucharon por los derechos de la mujer hasta lograr que sus demandas fueran incluidas en las agendas internacionales y nacionales, lograron el derecho al voto y con ello la posibilidad de formar parte del proceso de toma de decisiones, comenzando por tener la oportunidad de participar en la elección de quienes las toman.

Esa puerta abrió muchas más y no es casualidad que con ello se derivó la implementación de políticas públicas más incluyentes y de corte social, que incluyeron la seguridad social, la educación, la salud, etc., que son preocupaciones de carácter social en las que la mujer destaca. Basta recordar que las actividades relacionadas con el servicio social han sido delegadas a las mujeres “por sus características”; en la salud predomina el trabajo femenino como enfermeras, dedicadas al cuidado y restablecimiento del paciente; y quién no recuerda a la “maestra” dedicada. Esos temas, abrieron la puerta a otros avances, pues la educación se apertura de tal manera que las mujeres comenzaron a ingresar a niveles técnicos superiores hasta llegar a las universidades, algo que se destaca a partir de la década de los sesenta, pues las ideas de la época abonaron a continuar con el cambio.

En la actualidad, no obstante los avances y su inclusión en casi todos los ámbitos laborales y sociales, la mujer es en pleno siglo XXI, un sujeto político en construcción que mantiene y refleja una ciudadanía incompleta; factores como la falta de participación política, como los obstáculos a los que se enfrentan para revertir la exclusión social, en regiones remotas, son agentes que fundamentan una cultura patriarcal; la cual se basa en una concepción errónea de las mujeres al percibir las como seres inferiores, vulnerables, sin la capacidad de ejercer sus derechos y por ende, percibir las como incapaces o incompetentes para desempeñar cargos de liderazgo, sobre todo en diversas comunidades o sociedades que por sus usos y costumbres o la violencia que impera, fomentan la violencia contra ellas, que además se vuelve política porque aún habiendo obtenido algún cargo de elección popular, no les es permitido ejercerlo, siendo perseguidas o incluso privadas de la vida.

La existencia de una cultura discriminatoria en el ámbito público, se agrava si consideramos que otros ámbitos abonan a ella. Los partidos políticos, sindicatos, entre otras organizaciones sociales, agravan una resistencia al acceso y a la participación de mujeres en los espacios de poder; aunado a la corriente de desvalorización de las capacidades y aportaciones de las mujeres dentro del ejercicio del poder político, en la dirección empresarial y en las diferentes organizaciones sociales, que han sido directrices para la falta de equidad y respeto de género en el ámbito político y gerencial, tanto público como privado.

Los japoneses piensan que desconocer una verdad nos hace esclavos de una mentira o que conocer una verdad a medias es una mentira doble, esta frase la escuché respecto de una conferencia sobre mitos y realidades. Eso pasa con las cuestiones de género, creer que con lo hecho, que no lo minimizo en absoluto, se ha resuelto, es esclavizarnos a una mentira y desconocer la verdad; o pensar en el tema a medias, como algo de mujeres, es una mentira doble.

Debemos seguir insistiendo en el tema con los ojos muy abiertos y de frente, es parte del camino, lo que no nos debe avergonzar, por el contrario, siguiendo las enseñanzas de oriente, reconocer lo que está mal, es el primer paso para cambiarlo, es una oportunidad de crecer.

Los obstáculos que enfrenta la mujer, son muchos, siguen siendo muchos. Generan un prisma con diversas vertientes de conflicto, por la ausencia de mecanismos permanentes de promoción de la participación de las mujeres, sobre todo en las esferas más altas de la estructura; así como la falta de desarrollo de una cultura y educación a todos niveles sobre la responsabilidad social que considere la existencia diferenciada como específica entre los géneros, pero en la cual todos somos iguales.

Se debe observar y aceptar que la mayor responsabilidad que asumen las mujeres en la comunidad y en el ámbito privado, sobre todo en la familia, es parte de lo que restringe su participación en el ámbito público o gerencial; y quien lo logra es con un alto desgaste físico y emocional que no siempre trae consigo la satisfacción completa; por este motivo, es necesario generar herramientas, normas que coadyuven al desarrollo de la mujer en el ámbito público y no discriminar ni abusar de ese rol social que no es natural ni privativo de la mujer.

Para hablar de la total inclusión y respeto de la mujer en el ámbito público gerencial se requiere conocer a profundidad los factores determinantes para continuar con la promoción de su participación pública y que ésta no quede como un tema en el escritorio como en años pasados se ha demostrado.

Factores como el sufragio femenino, las cuotas de género y ahora la lucha por la paridad democrática, invitan a la reflexión y al análisis e internamiento en estos terrenos y ser conscientes de lo que significan, en especial, las cuotas de género y la paridad democrática, esto conlleva la reflexión de por qué nace la lucha democrática de género cuando por derecho constitucional se nos otorgó la igualdad y tras años de lucha, se logró el derecho al voto. El derecho a ser sujetos de elección no debe depender de cuántas posiciones nos corresponden, no es un tema de paridad, aunque como mecanismo ha servido, con sus múltiples cuestionamientos.

Debemos evitar las farsas y pretensiones que estén basadas en letras de simulación que harán que la implementación de la ley, así como la inclusión política de la mujer, no sólo no avance, sino que se rezague y permanezca en la irrelevancia. Esto actualiza lo que los japoneses piensan.

Es cierto que en términos jurídicos mujeres y hombres gozamos de iguales derechos, sin embargo esto no se traduce ni significa, que la presencia

y participación sean “igualitarias” en los espacios de poder como en la representación política.

Las cuotas de género establecidas (60/40) no es un amparo máximo, sólo representa una base mínima para garantizar el avance de las mujeres y cerrar las brechas de desigualdad en el ámbito político. Debemos seguir avanzando para no quedarnos ahí; pues las cuotas de género se reflejan como la sombra de un sistema insuficiente y limitado que aún no logra entender y generar una justa participación de las mujeres por sus propios méritos y capacidades en los espacios de representación política.

En materia política y pública es imperante generar e implementar acciones que favorezcan el liderazgo y participación política de las mujeres; la realidad indica que con los pocos espacios políticos que ocupan, de llegar a hacerlo, también se les confina por razón de género, pues no es hombre y no actúa como tal y se le condena al aislamiento participativo así como exclusión en la toma de decisiones fundamentales cuando no hace mayoría.

Por estos motivos, resulta fundamental asumir que la democracia únicamente contendrá un significado verdadero, resolutive e incluyente cuando a través de educación, políticas públicas y legislación nacional, se elija por mujeres y hombres con equitativa consideración a los intereses y necesidades de ambas mitades de la población; entonces la democracia paritaria que garantice la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones, será real.

Considero que para vivir en progreso político, público de género, es importante actualizar los datos estadísticos, reformas e iniciativas que se han presentado; a fin de ubicar la situación actual de la participación política de las mujeres en México, destacando los principales avances, los obstáculos y dificultades que han impedido lograr la paridad en los distintos espacios laborales, particularmente los de poder y representación política.

Referente al mismo tema pero bajo otra lupa, las cuotas pueden violar la igualdad de oportunidades al discriminar a potenciales candidatos en favor de potenciales candidatas; en otra arista, las cuotas asumen que el género es una categoría más importante que otras cualidades de los potenciales candidatos o candidatas, semejantes a la capacidad o experiencia.

En contexto, las cuotas de género no discriminan contra los hombres al ser esta una medida compensatoria, en donde de acuerdo a las obstáculos y a la discriminación que históricamente han padecido las mujeres; de manera sustantiva y en la medida en que los intereses, percepciones e ideas de hombres y mujeres no siempre coinciden, los hombres no pueden, ni deben representar de igual manera los intereses de las mujeres que ellas

mismas, no olvidemos que si la diversidad partidista e ideológica de un congreso es defendible, también lo es su diversidad en cuanto a género.

No es suficiente, ni representa un techo el derecho al voto para conseguir una representación más equitativa en cargos de elección popular, pero lo que también se convierte en una realidad, es que sin suficientes mujeres en las boletas electorales se ha fortificado la violencia política, entonces, consideremos que las cuotas de género buscan remediar o ayudar a desacelerar este proceso así sea de manera transitoria; pues ese es otro problema laboral y social al que debe enfrentarse la mujer cuando logra traspasar los círculos de poder.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), aprobada en mayo de 2014, establece la obligatoriedad de que los partidos políticos garanticen la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; esto refiere a un marco tanto federal como local.

Sólo de esta forma, por el momento, es como se logrará obtener mayores espacios en el campo laboral, así como en los espacios para la toma de decisión en lo gubernamental, como en el liderazgo.

El tema es relevante, si consideramos que en el mundo en 1995 de 192 posiciones de poder, sólo 8 eran ocupadas por mujeres. En el 2015 los líderes de los partidos políticos de nuestro país, implementaron acciones direccionadas al cumplimiento “formal” reforzado con la obligatoriedad legal de postular candidatos y candidatas, estipulado bajo el principio de paridad de género.

En un marco crónico, en el proceso electoral federal de 2015, en el cual debutó la reforma política del 2014, misma que entre otras modificaciones establecía la cuota de género en situación de paridad, es decir, 50% para hombres y 50% para mujeres, en todos los cargos y por ambos principios de elección tanto en mayoría relativa como en representación proporcional; se visionaba lograr una representación equilibrada que fuese justa e incluyente; desgraciadamente, esta situación en los hechos no ocurrió.

Esto denota, que para lograr que las propuestas se hagan válidas o bien se implementen con éxito, deben contener y convencer a los ciudadanos del tema de género.

Si bien es cierto, ocupar por mujeres espacios de poder, por cuota, genera el principio del cambio; también lo es, que ese cambio en temas al menos electorales debe ir aparejado de otras políticas públicas en educación, desarrollo laboral, administración pública, etc.

El problema no es ni se reduce a que se cumplan las cuotas al postular un número determinado de mujeres para ocupar un cargo público y así cumplir con la cuota de género, sino en lo que se conoce como la dimensión material o sustantiva de dicho deber, que implica definir las posibilidades de que éstas tengan probabilidades reales de ganar; y posiblemente esta es otra causa a la cual se suma la falta de espacios laborales, ocupados por mujeres dentro de los órganos gubernamentales como en cargos de responsabilidad en liderazgo, pues se considera que reducen las posibilidades masculinas y con ello, el poder que como grupo detentan.

Es en este proceso pequeñamente visible pero de suma importancia, en el cual se debería respetar al ser el principio que los forja; desgraciadamente para las mujeres no es así; en la realidad cuentan con derechos especiales que otorga el sistema pero por su condición de mujer; es decir, es ciudadana pero por su condición de mujer, se le limita y condiciona para acceder a cargos de liderazgo y decisión, pues ello se sigue considerando privativo de hombres; de hecho, cuando las mujeres logran acceder a la estructura, necesariamente deben adoptar los cánones masculinos establecidos para sobrevivir en el medio, pues lograr cambiarlos en ocasiones conlleva el desprestigio, la pérdida del cargo o la muerte, en el peor de los casos. Veamos los casos de Margaret Thatcher, Indira Gandhi, Vilma Rouseff y, el más reciente, Hillary Clinton, quien cargó con las recriminaciones por la conducta de su esposo, por no entrar más a fondo para esclarecer por qué, una mujer con mejor perfil laboral y político que su oponente no llegó a la Presidencia de Estados Unidos, a quién no le convino así. Es pregunta.

Ante esta situación de marginación, que lleva implícita la discriminación, es que surge el deseo imperante de no decaer en la implementación de mecanismos mediante los cuales las mujeres puedan ser parte de las esferas de poder y liderazgo político y laboral bajo un sistema de equidad de género.

No debemos dejar de promover la equidad entre hombres y mujeres lo cual implica el acceso al poder para las mujeres, factor que otorga la oportunidad de participar de forma activa y efectiva, para la obtención de resultados a corto plazo, esto con la relevancia de validar, que la mujer se encuentra plenamente capacitada para llevar a cabo un cargo público de importancia en decisiones nacionales y que forma de hacerlo también es política.

En un estudio histórico, es claro observar que la participación política de la mujer, busca la equidad de género, mediante acciones que representan el reconocimiento público, de facto y efectivo, la aceptación de las demandas políticas, la inclusión en el discurso político, aumentar las cuotas de género para obtener como resultado la igualdad en la representación política e



incrementar su participación no sólo en los partidos políticos u órganos legislativos, sino también, en cada institución y órgano gubernamental.

La presencia de la dominación masculina marca un rol subordinado hacia la mujer, representado en su papel reproductor y víctima, que impide a estas destacar y las coloca como objetos de protección, cuando son sujetos de derechos, lo que cambia la percepción de las cosas y las condiciones que la lleven a la inclusión en la sociedad, en la cual sea reconocida como un "actor social".

Todo lo anterior, conduce a afrontarnos la tipología que subsiste a la fecha, en un supuesto marco ideológico conservador, en el que no se presentan elementos, argumentos ni acciones que definan un cambio ante la relación genérica entre hombres y mujeres. Se incluye a la mujer, pero dentro de los mismos parámetros.

Quizá la reflexión y aceptación de la tipología ideológica, tenga como consecuencia asumir otra posición clara, en la que sea tomada y respetada la posibilidad de socialización de lo privado, la opción de un espacio alternativo en donde las relaciones de equidad, en realidad fuesen diferentes y respiraran en aras del respeto, que se denotaría en la representación de espacios públicos y cargos de poder para ambos, definidos por competencias, dentro de procesos transparentes y honestos.

En este punto posiciono como objeto de análisis, que en lo privado, no existe nada que repartir ya que las mujeres están sujetas a realizar las mismas actividades, a diferencia del ejercicio de poder, el cual sí está repartido por naturaleza.

Sin demeritar el espacio privado, se debe tener en cuenta que es un espacio falto de unidad y reconocimiento, debido a que quienes lo ocupan, lo conciben como parte otorgada de forma natural, predeterminada, lo que resulta en un punto inflexible y una carente de valor social; lo que dificulta y hace la diferencia en el espacio público, en el cual el poder es repartido entre los iguales a través de pactos, pues las mujeres, por el aspecto privado, es muchos casos no resultan competitivas, aunque sean competentes.

Es así que para que la mujer surja en el escenario laboral y político como "sujeto" es necesario constituir su individualidad a partir del reconocimiento de la diferencia sexual y de género, aceptando su diferencia, estableciendo su igualdad como seres humanos, y por ende, que los quehaceres y actividades necesarios para el desarrollo humano son de ambos géneros, para que así la mujer pueda superar su situación de no idéntica y acceder a su condición de sujeto con igualdad de condiciones.

Un factor que ha contribuido a pensarlas así, es bajo un análisis de concepto capitalista, en el que el ámbito laboral de inclusión de la mujer se comprende como la fuerza de trabajo doméstico, y por necesidades de guerra y luego de sostenimiento es inmersa en el mercado laboral, causas por las cuales la mujer se pierde en la conceptualización de lo privado, que para ser incluida en el capitalismo, debe ejercer la dos roles: el doméstico y la jornada laboral a la cual tuvo acceso, lo que erróneamente se ha considerado un logro.

Atendamos que hablar de una jornada laboral, es aquella donde la mujer tuvo acceso tras representar un costo bajo, mismo en que su introducción al sector laboral no es reivindicativo de su *status*, sino, es una cuestión llana de plusvalía y ganancia.

En respeto a nuestras leyes y con fundamento en nuestra constitución, para hablar de un avance en materia laboral política de la mujer, aun no es suficiente lo obtenido, ya que la democracia hoy debería estar constituida por el reconocimiento de los individuos, es decir “hombre y mujer” libres, en donde la universalidad aunado a la identidad de ambos actores, sea parte de la sociedad.

No basta con incluirlas sólo en un discurso de reconocimiento sobre la presencia femenina en la política formal; aunado a esto, es imperante reconocerlas en la práctica, en la agenda política y en cada uno de los asuntos políticos como sujetos de acción.

Es necesario incluir una cultura como “deber de la acción” para identificar los mecanismos jurídico-institucionales que ha establecido el gobierno mexicano para el fomento de la equidad de género a partir del año 2000 en materia de participación política e inclusión social de las mujeres, hasta la actualidad.

Revisar, dada la reforma de 2011, la importancia de conocer los instrumentos internacionales que sumen a la mujer y que hayan servido de respaldo al Estado mexicano para establecer políticas direccionadas al impulso de la equidad de género en materia de participación política e inclusión social de las mujeres en este ámbito laboral.

Es un hecho que, para lograr la inclusión total paritaria de la mujer en materia laboral de orden público como privado, debemos aceptar y exponer que la violencia contra la mujer y la feminización de la pobreza son fenómenos vigentes, reales, que atentan contra los derechos humanos de la mujer, impidiendo su plena participación e inclusión en la sociedad en condiciones de igualdad.

Mientras la mujer tenga que seguir defendiendo sus derechos humanos más fundamentales, las posibilidades de su inclusión en el plano laboral

se reducen o complican y con ello las posibilidades de ascenso a planos de liderazgo o poder, se reducen aún más.

Lo logrado hasta hoy es mucho; pero en un contexto global, tanto a nivel nacional como internacional, aún falta mucho por hacer pues las mujeres son necesarias para la paz, pues son las que sufren los peores horrores cometidos en nombre del nacionalismo por su condición de procreadoras; misma que las sigue colocando en situaciones de vulnerabilidad, particularmente en el tema laboral y de liderazgo que nos ocupa.

El mundo está cambiando y no debemos perder la oportunidad de crecer como seres humanos en un entorno de paz e igualdad. Los muros tal vez sirvan para que quienes incentivan esas prácticas se aíslen de nosotros, lo que nos coloca frente al reto de seguir otras rutas y franjas en las que trabajemos juntos por un mejor entorno económico y social incluyente e igualitario, en el que no demos un paso atrás en lo avanzado por los derechos humanos de hombres y mujeres, que en México hemos aprendido a construir con esa solidaridad que nos caracteriza y que siempre se pone de manifiesto ante cualquier contingencia que se nos presente.

Recientemente lo comprobé.

# Revista de Administración Pública



## Reseña:

**Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo, M. (Eds.) (2016).**  
***Trayectorias de reformas administrativas en México:  
legados y conexiones.* México: El Colegio de México, 529 pp.**  
**ISBN: 978-607-628-606-7.**

**Eduardo Torres Alonso\***

*Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, editado por María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo, es un libro colectivo, auspiciado por El Colegio de México, que integra estudios sobre los cambios en la administración pública mexicana en las últimas tres décadas.

En la obra, dividida en cuatro secciones, que reúne 12 trabajos, además de introducción general y un apartado de conclusiones, participan 20 académicos con reflexiones sobre los cambios burocráticos, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, la gestión de personal, la centralización y la descentralización; en fin, las nuevas autonomías.

La introducción corre a cargo de los editores del libro, en donde presentan el propósito del texto, que es triple: analizar, con una perspectiva histórica, el conjunto de reformas, “entendiendo de que estas reformas tienen que hacerse cargo de decisiones pasadas y que, en muchos casos, las propias iniciativas de reforma son intentos por corregir o modificar las decisiones previas” (Pardo y Cejudo, 2016: 11); revisar, de forma sistemática, algunos de los cambios para hacer una valoración de los mismos, advirtiendo su eficacia y cumplimiento de los objetivos, y explicar el perfil de la administración pública “como resultado del conjunto de

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Miembro Asociado del INAP y Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del mismo Instituto a nivel Licenciatura. Actualmente es Secretario Técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM.

decisiones deliberadas, los efectos colaterales de otras políticas y los cambios graduales generados por procesos estructurales del país”.<sup>1</sup>

El primer capítulo, “La investigación en México sobre reformas administrativas” de la autoría de María del Carmen Pardo y Miguel Ángel Berber Cruz, analiza la producción científica que sobre administración pública se ha escrito en México. Si bien, como Pardo y Berber Cruz advierten, el capítulo no “es una revisión exhaustiva de la enorme cantidad de trabajos sobre el tema”, tampoco ofrece “un mero recuento descriptivo de los textos” (Pardo y Berber Cruz, 2016: 19). Las publicaciones examinadas son *Revista de Administración Pública (RAP)*, del Instituto Nacional de Administración Pública; *Foro Internacional* (El Colegio de México); *Gestión y Política Pública* (Centro de Investigación y Docencia Económicas), y *Buen Gobierno* (Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C.). La *RAP*, cuyo primer número es de 1956, es la revista más longeva de las cuatro y en ella se han escrito la mayor cantidad de trabajos sobre reforma administrativa. La delimitación espacial de la investigación fue de 1980 a 2014 y se seleccionaron 107 artículos, con base en tres criterios: modernización o reforma administrativa; formación y capacitación de funcionarios, y relación con otros actores.

Examinar la producción científica tiene un valor particular, ya que la discusión académica ha resultado sustancial para el ámbito gubernamental, al influir en el debate público. Como dicen los autores del capítulo “la evolución de la administración pública mexicana no se explica sin la influencia de las corrientes teórico-metodológicas que han surgido en el ámbito académico internacional”.<sup>2</sup>

El segundo capítulo, “Tres décadas de reformas administrativas en México, firmado por Pardo y Cejudo, examina las transformaciones de la administración pública en materia de planeación, evaluación del desempeño, evaluación de la política de desarrollo social, federalismo y relaciones intergubernamentales, fiscalización, combate a la corrupción, y acceso a la información. En cada uno de estos tópicos, los autores pasan revista a las circunstancias que orillaron los cambios, las instituciones y actores que intervinieron y la legislación que fue modificada. Es, en suma, un capítulo que recoge la historia de los protagonistas y de las decisiones públicas que han dado un nuevo rostro al gobierno.

La sección “El núcleo duro de la administración” está compuesta por el análisis de la parte operacional de la administración pública: reglas, procedimientos, gestión y control. Fernando Nieto Morales, en el capítulo tercero, el que sigue, “¿Cambios eficientes? Reforma de las reglas burocráticas en México, 1995-2012”, estudia la trayectoria de las reformas

<sup>1</sup> Pardo, María del Carmen y Berber Cruz, Miguel Ángel, “La investigación en México sobre reformas administrativas”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo, M. (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, p. 12.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 47.

de las reglas de la burocracia, haciendo énfasis en la lógica de la eficiencia, y los planteamientos que a favor de ella se han esgrimido: la densidad regulatoria y el problema de su complejidad. Para ilustrar el recorrido de los cambios a las normas sobre la burocracia, el capítulo describe el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (1994); las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1999), hasta llegar a la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y del Registro Federal de Trámites y Servicios. Asimismo, examina la Agenda del Buen Gobierno (2000-2006), que tuvo dos componentes: la recopilación de las mejores prácticas en un catálogo de referencia y la creación de la Normateca Federal y de las normatecas internas. Finalmente, describe la Regulación Base Cero (2006-2012) que buscó eliminar reglas sustantivas y administrativas duplicadas e innecesarias, y homologar y estandarizar los procesos. Por su parte, el cuarto capítulo titulado “¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana”, corre a cargo de David Arellano Gault y Jesús Fidel Hernández Galicia, en donde se sostiene la existencia de una confusión en torno la tarea principal del control interno y la lucha contra la corrupción. Aspectos que han derivado en una trampa, ya que no hay un marco institucional propicio para mejorar la gestión de la administración pública y el control interno no posee con las herramientas para identificar y perseguir la corrupción.<sup>3</sup>

José Luis Méndez describe y analiza el estado y naturaleza de la gestión de personal público en México en el quinto capítulo “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”. La gestión de personal público es evaluada con base en un tipo ideal denominado “servicio profesional moderno”, que integra los principios del servicio profesional clásico (ingreso por mérito, estabilidad laboral, capacitación y carrera, etcétera) con los de la nueva gestión pública (evaluación y compensación por desempeño, movilidad laboral, competencia externa, entre otros). Los hallazgos del capítulo son interesantes: persiste un subdesarrollo en el ámbito subnacional, en materia de gestión de personal público, con relación al federal y hay un retraso formal en el poder Ejecutivo comparado con los poderes Legislativo y Judicial y los Órganos Constitucionales Autónomos. En su escrito, sostiene que el servicio profesional de la Administración Pública Centralizada, a pesar de haber sido elaborado con base en el servicio profesional moderno y haber incrementado la igualdad de oportunidades y el principio meritocrático, su implementación es vista como inadecuada, incompleta y parcialmente ilegal.

“El péndulo entre centralización y descentralización” es el segundo apartado de la obra y reúne las colaboraciones de Juan C. Olmeda y Laura Flamand, “Patrones de reforma administrativa en el federalismo

<sup>3</sup> Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús Fidel, “¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 174.

mexicano: el caso de las políticas de monitoreo y evaluación” y “¿Cómo se gastan las transferencias federales en México? Los efectos de la capacidad gubernamental sobre la transparencia del gasto federalizado en los gobiernos estatales (2000-2012)”, respectivamente.

En el capítulo seis, de Olmeda, es una contribución a la literatura sobre procesos de interacción entre niveles de gobierno, en particular, aquellos que se refieren al monitoreo y a la evaluación de los mecanismos de seguimiento a la implementación de programas de gobierno y ejercicio de recursos públicos, como a la “[sistematización de] los procesos a partir de los cuales se evalúa hasta qué punto dichos programas han logrado alcanzar los objetivos que les dieron origen”.<sup>4</sup> El autor revisa los antecedentes del monitoreo y la evaluación en México, con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2004, y el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2006. De igual manera, aborda la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2012) que dispuso que las entidades federativas incluyeran en su cuenta pública los resultados de las evaluaciones de los programas federales, estatales y municipales. El autor revisa la implementación de esas modificaciones de carácter federal en los estados, concluyendo que la adopción de las reformas en monitoreo y evaluación es moderada, existe un progreso mayor en la dimensión normativa que en la práctica, el avance en las entidades es heterogéneo, y en algunas entidades existe retroceso, particularmente en su dimensión práctica.

En el séptimo capítulo, Laura Flamand analiza la transparencia en el gasto federalizado, resultado de la combinación de las variables asociadas con las capacidades estatales, en especial aquellas relacionadas con la formación de los funcionarios, y las de corte político (presencia de un gobierno dividido verticalmente). La autora sostiene que el gasto federalizado (que representa, en promedio, el 90 por ciento de los ingresos estatales, y cerca del 65 por ciento de los municipios) es opaco, resultado del incumplimiento de las normas (Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Deuda de Estados y Municipios, y Ley de Coordinación Fiscal). Los aspectos menos transparentes en este tema son: asignación de recursos, transferencia, planeación, registros contables, participación, y evaluación. Una aportación original del artículo radica en el uso de una medida de transparencia fiscal: número y tipo de acciones de la Auditoría Superior de la Federación en cada auditoría efectuada a los gobiernos estatales entre 2010 y 2012.

Los trabajos de Mauricio Merino Huerta y Lourdes Morales Canales, “Política pública de rendición de cuentas para México: una propuesta necesaria” (capítulo ocho); Claudia Maldonado Trujillo, “La evaluación en México: orígenes, características y ¿resultados?” (capítulo nueve), y María

<sup>4</sup> Olmeda, Juan C., “Patrones de reforma administrativa en el federalismo mexicano: el caso de las políticas de monitoreo y evaluación”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 241.

Fernanda Somuano, “La participación ciudadana en la gestión pública en México: evolución y desafíos” (capítulo 10), forman la tercera sección del libro: “Construcción de un régimen de rendición de cuentas”.

Merino y Morales presentan una “hoja de ruta” para implementar una política pública de rendición de cuentas, basada en una serie de premisas: la temporalidad (la rendición de cuentas debe ser permanente); el *logos* normativo (necesaria relación entre cambios normativos e interiorización de buenas prácticas), y “pespunteo” institucional (articular, simplificar y dar coherencia, y alinear procesos y entramados institucionales con un enfoque sistémico). Además, consideran siete áreas para asegurar un buen sistema de rendición de cuentas: archivos gubernamentales, transparencia y acceso a la información, asignación presupuestaria, contabilidad gubernamental, comprar públicas, monitoreo y evaluación, y fiscalización. Todo esto para apuntalar la legitimidad del Estado, de la que la rendición de cuentas es fuente. Claudia Maldonado acomete la tarea de explicar el inicio de las políticas de evaluación —como resultado de la democracia y con valor instrumental— en México, desde la perspectiva de la economía política. Luego describe las principales características del marco institucional de la evaluación de programas, y presenta algunos parámetros para evaluar la política de evaluación. Por su parte, Fernanda Somuano, sostiene el argumento de que la participación ciudadana, no obstante las transformaciones institucionales en México, no ha sido la esperada en la gestión pública. La autora recurre a los planteamientos más sobresalientes en favor de la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas: formación de capital social individual y colectivo, efectividad de las políticas, estímulos de gobiernos más responsables y transparentes, y diseño de políticas justas y más incluyentes. A la par, examina los argumentos en contra: inviabilidad de la participación ciudadana directa en el Estado burocrático moderno, por el tiempo y recursos que ello requiere, y los problemas sobre la responsabilidad de las políticas (complicación para descargar responsabilidades gubernamentales en los ciudadanos y las comunidades que desconocen la forma de hacer las cosas y no cuentan con las habilidades técnicas, políticas o administrativas. Somuano describe experiencias de cambio institucional a escala municipal (innovaciones democráticas locales), instancias que no resultan muy exitosas debido a que muchos municipios no poseen infraestructura institucional, cuadros profesionales y nivel de autoridad para crear formas de participación de alta densidad.<sup>5</sup>

Finalmente, en la última sección “Nuevas autonomías y coordinación” se incluyen las reflexiones de José Roldán Xopa y Mauricio I. Dussauge Laguna. En el onceavo capítulo, de la autoría de Roldán Xopa, “De la

<sup>5</sup> Somuano, María Fernanda, “La participación ciudadana en la gestión pública en México: evolución y desafíos”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 429.



desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, se analizan las reformas en materia de competencia económica, telecomunicaciones y energía, y a sus instancias reguladoras (Comisión Federal de Competencia Económica [Cofece], Instituto Federal de Telecomunicaciones [Ifetel], Comisión Reguladora de Energía [CRE] y Comisión Nacional de Hidrocarburos [CNH]). También se revisa la naturaleza de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV], Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro [Consar] y la Comisión Nacional para la Prevención de Riesgos Sanitarios [Cofepris], todo a la luz de los procesos de desconcentración y desregulación administrativas, y de creación de organismos constitucionales autónomos. El autor propone tres formas de agrupación de los órganos reguladores: uno, bajo la forma de organización desconcentrada en los reguladores financieros y de riesgos sanitarios (CNBV, Consar y Cofepris); otra, en la administración pública federal, que son los órganos reguladores coordinados (CRE y CNH); y, la última en la forma de órganos constitucionales autónomos (Cofece e Ifetel). Estas transformaciones, obedecieron, dice Roldán, a coyunturas políticas y no a un “discurso coherente de política pública”.<sup>6</sup>

Dussauge Laguna, escribe el capítulo número doce, “Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México”, recurre a una definición no jurídica de los mismos ya que, a decir de él, ésta es insuficiente. Dussauge realiza una conceptualización alternativa retomando las discusiones sobre los organismos no-mayoritarios y de las agencias reguladoras independientes, mismas que surgen cuando existen problemas de “compromiso creíble” y “consistencia temporal”.<sup>7</sup> El autor sostiene, además, que la creación de organismos constitucionales autónomos (OCA) no responde a una peculiaridad de la vida política y administrativa mexicana, sino que forman parte de una corriente mundial de modernización estatal; además, los OCA existentes en el país son examinados con base en tres criterios administrativos: eficacia, desempeño y transparencia.

Como cierre del libro, Pardo y Cejudo escriben unas conclusiones generales hacen un llamado a la generación de nuevas líneas de investigación sobre los aparatos administrativos estatales y municipales, cuyo estudio empírico ofrecerá información sustantiva para identificar y explicar procesos de cambio y entender a las administraciones públicas existentes en México.

<sup>6</sup> Roldán Xopa, José, “De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 469.

<sup>7</sup> Dussauge Laguna, Mauricio I., “Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 484.

## RESÚMENES

### **Igualdad de Género en la Administración Pública.** *Arely Gómez González.*

El artículo expone un acercamiento a la diferenciación necesaria y significativa de los términos equidad e igualdad para colocar un primer piso de distinción y explicación de las condiciones que busca promover la administración pública, en términos generales, como elementos de igualdad de género entre mujeres y hombres. En un segundo momento, el artículo aporta factores culturales sustanciales que explican la exclusión de las mujeres en el espacio público, como un tamiz indispensable para comprender el fenómeno de exclusión y discriminación que se les impone a las mujeres en el ámbito de lo privado y, sin duda, se reproduce en lo público, de aquí que el artículo toque un interesante trazo ligado a la noción clásica-Weberiana de la racionalidad burocrática y los prejuicios de la emotividad e irracionalidad femenina, así aludidos en contraposición a los parámetros de racionalidad gubernamental en apariencia propia de la lógica masculina; aspecto que nos lleva a la visión, limitada sin duda, de que el trabajo de las mujeres en el ámbito de lo público es por naturaleza sumisa y en todo caso de “función de apoyo”. Como un tercer y cuarto momento, el artículo aporta los aspectos medulares de orden internacional y nacional para detallar dónde se encuentran las mujeres en la administración pública, los obstáculos a los que se enfrentan y la implementación indispensable de políticas, así como de marcos legales, que promuevan y favorezcan los procesos de inclusión y promoción de culturas organizativas que concurran en medidas de participación activa de las mujeres en el ámbito de lo público. Para ello el marco jurídico-institucional, a nivel nacional, ya aporta herramientas para consolidar la igualdad laboral entre hombres y mujeres con el propósito de lograr la igualdad sustantiva. Si bien hay mucho por hacer, se cuenta con trabajo cumplido y con compromisos que son plausibles de alcanzar a corto y mediano plazo. Como elemento de gran preocupación, y quinto punto de atención del presente artículo, es el compromiso de las mujeres en

el servicio público para combatir la corrupción, de ahí que se detalle y destaque el caso de “Mujeres contra la Corrupción” y el decálogo de comportamiento y ética pública que lo caracteriza.

*Palabras clave:* Administración Pública, igualdad, equidad, género, cultura patriarcal, espacio público, discriminación, exclusión, racionalidad burocrática, anticorrupción.

**México: ¿Políticas públicas incluyentes?** *María del Carmen Pardo.*

El estudio de la mujer en diversos ámbitos de lo público y lo privado es un tema que ha evolucionado de manera muy importante desde los estudios pioneros, que lo que intentaron fue intentar y hacer mucho más visible la actividad de la mujer en distintas esferas sociales, para más adelante avanzar hacia análisis de las estructuras y relaciones de poder que generaba y siguen generando brechas de género y que condicionan de muchas maneras las posibilidades de las y los implicados en formas diversas de interacciones sociales. Este texto tiene como objetivo principal presentar una visión panorámica de la importancia que ha adquirido el tema de género y su relación con el entorno de los organismos gubernamentales y las políticas públicas. De igual manera, se busca ofrecer algunas ideas de esta relación para el caso mexicano.

*Palabras clave:* Estudios sobre mujeres, políticas públicas, inclusión.

**Tres etapas de la participación política de la mujer en la política.** *Manuel Quijano Torres.*

Han existido, al menos convencionalmente, tres formas históricas de la presencia de la mujer en la política, de manera encubierta durante las sociedades esclavistas y la Edad Media, de forma semi abierta con el Renacimiento y el Estado moderno y abierta con el Estado contemporáneo. Cada una de esas formas tienen características centradas en los usos y costumbres de las épocas, las formas de dominación masculina y las ingeniosas estilísticas que ellas, con vocación de poder, crearon y diseñaron a fin de influir y orientar acerca del curso de las decisiones, su intención y sus consecuencias. Cabe destacar que en muchas ocasiones, su intervencionismo se debía a la trascendencia familiar y un sentido innato de justicia.

*Palabras clave:* Poder, justicia, familia, propósito y trascendencia.

**Las mujeres en los espacios de toma de decisiones en México.**  
*Adriana Margarita Favela Herrera.*

Después de un largo proceso evolutivo, las mujeres tienen una presencia cada día más importante en la vida pública de México, ya sea en los cargos de elección popular, en los puestos a los que se accede por designación o concurso en los Poderes Ejecutivo y Judicial, y en los partidos políticos. Pero esa presencia sigue siendo mínima, porque todavía es difícil que las mujeres ocupen los cargos públicos más importantes donde se toman las decisiones. En ese contexto, se analizan los resultados de las elecciones celebradas en 2015 y 2016 en las que se aplicó la paridad de género, lo que incrementó el número de mujeres en los órganos colegiados de representación popular; pero ese avance no se logró en el acceso a los gobiernos locales. Tenemos retos que enfrentar, entre otros, el aumento de los casos de violencia política contra las mujeres, fenómeno que debe erradicarse.

*Palabras clave:* Toma de decisiones, elecciones, paridad, violencia política.

**La efectividad del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres, 2013-2018, de frente a los patrones culturales de subordinación, exclusión y violencia de género. Alcances y retos gubernamentales.** *Gloria Luz Alejandre Ramírez.*

El trabajo nos remite a un breve repaso de las condiciones culturales vinculadas al patriarcado que han marcado las relaciones de subordinación, discriminación, sumisión y violencia a la cual son sometidas las mujeres en general y en México en particular. Se alude a un análisis y evaluación del proceso de redefinición constitucional y legal del papel de las mujeres en la familia, el trabajo, la economía, la sociedad, la cultura y las artes en México. En este caso nos referimos al análisis del impacto reciente de la transversalidad de la perspectiva de género del Plan Nacional de Desarrollo y del PROIGUALDAD 2013-2018, y en concreto en tanto el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*, como el *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género*, surgido en 2010, y aún vigente, para determinar los alcances y límites (logros y retos) en prospectiva, de acuerdo con las evaluaciones 2013 y 2104, emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). El cruce entre estos elementos nos permitirá una valoración reciente de la acción gubernamental para atender y darle soluciones efectivas al problema.

*Palabras clave:* CONEVAL-INMUJERES, Cultura patriarcal, México, Perspectiva de Género, PND 2013-2018, PROIGUALDAD, Transversalidad.

**Los espacios cuentan: prácticas y discursos en la Administración Pública sobre las políticas de igualdad de género.** *Daniela Cerna Cerna.*

Este ensayo tiene por objetivo presentar el encuadre conceptual sobre las políticas públicas, con especial énfasis en el desarrollo de políticas de igualdad de género en el marco de los procesos de su inclusión en el Estado. Se problematiza acerca de los límites en los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en México, destacando la reacción de los actores institucionales que son parte de la administración pública donde estas acciones se construyen. Propongo analizar los aspectos propios de la cultura organizacional como factores que condicionan el desempeño institucional de las políticas de igualdad.

*Palabras claves:* Igualdad de género, México, cultura organizacional, instituciones.

**La Perspectiva de Género a 20 años de la Declaración de la ONU para promover los derechos de las mujeres del mundo.** *María de Jesús Alejandro Quiroz.*

Reflexionar sobre la Perspectiva de Género implica revisar los alcances y limitantes en el mundo globalizado, respecto a la igualdad de derechos y obligaciones entre mujeres y hombres, de ahí que el trabajo a presentar refiera los esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas desde su creación misma hasta llegado el siglo XX, considerando los compromisos entre sus miembros.

Con el documento de la ONU sobre los Objetivos del Milenio a inicios del Siglo XXI y los avances del mismo al llegar el año 2015, se desarrolla de manera general una reflexión que conlleva de manera paralela, los alcances de la política en esta materia por parte del Estado Mexicano, sumando a su vez como ejemplo de los esfuerzos en el país, aquellos relacionados con igualdad y equidad de género por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México, demostrando que se está trabajando para alcanzar un verdadero desarrollo social y humano.

*Palabras Clave:* Perspectiva de género, ONU, UNAM.

**Algunos avances de la participación de las mujeres para la igualdad.** *María Angélica Luna Parra.*

La búsqueda de las mujeres por alcanzar una mayor representación e inclusión en la vida pública significó recorrer un largo trecho que se ha prolongado durante una centuria. El reconocimiento de los derechos políticos para votar y ser votadas se ha ganado con el esfuerzo persistente

de una suma de mujeres visionarias que emprendieron acciones afirmativas para avanzar hacia la igualdad y beneficiar la vida democrática del país; lo que yo llamo democracia creativa.

*Palabras clave:* Igualdad, democracia, sufragio, patriarcado, feminista.

**Equidad de género, acciones Afirmativas y meritocracia en la administración pública.** *Mario Alberto Fócil Ortega.*

El artículo revisa la participación de la mujer en puestos directivos los últimos 40 años, clasificándolos en puestos políticos de libre designación y técnico-directivos sujetos al régimen de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. La finalidad es identificar el avance de México en la igualdad sustantiva y ocupación de posiciones directivas por mujeres. El ensayo analiza la posible contradicción entre un servicio profesional basado en el mérito y la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para avanzar en la eliminación de la discriminación por género, proponiendo la emisión de convocatorias especiales para el concurso de puestos directivos, enfocadas únicamente a mujeres. Como conclusiones destacan: carencia de estadísticas con perspectiva de género en el Servicio Profesional de Carrera para llevar a cabo análisis de mayor profundidad; competencia por mérito y acciones afirmativas son complementarias en la profesionalización, inclusión y avance hacia la igualdad sustantiva en el servicio público federal.

*Palabras clave:* Meritocracia, Igualdad, Género, Servicio Profesional.

**Estrategias internacionales para favorecer la participación política de las mujeres.** *Elida Sánchez Cruz, Cinthia Gerónimo Vázquez.*

El acceso de las mujeres a cargos en la toma de decisiones ha sido un camino largo y tormentoso. Para empezar tuvieron que luchar por ser reconocidas como seres humanos, posteriormente luchar para votar y ser votadas, y finalmente por cerrar la brecha de género a nivel internacional. México es uno de tantos países que ha estado presente en la firma de tratados y organizaciones internacionales como la ONU desde sus inicios; sin embargo, queda mucho por hacer en cuanto al cierre de la brecha de género principalmente en temas como la política.

*Palabras clave:* Ciudadanía, inclusión, administración pública, mujeres.

**Reflexiones en torno a la consolidación de igualdad de género en México.** *Elsa Bibiana Peralta Hernández.*

En términos jurídicos **mujeres** y hombres gozamos de iguales derechos, sin embargo, esto no se traduce ni significa que la presencia y participación sea "igualitaria" en los espacios de poder como en la representación política.

La existencia obligatoria de cuotas de **género** y la paridad democrática nos lleva a reflexionar el por qué del nacimiento de una lucha democrática en la que se busque el reconocimiento del **poder** participativo del género femenino, aún cuando por derecho constitucional se nos otorgó ya.

Las cuotas de género se reflejan como la sombra de un sistema insuficiente y limitado que aún no logra entender y generar una justa **participación** de las mujeres por sus propios méritos y capacidades en los espacios de representación política.

En materia política y pública es imperante generar e implementar acciones que favorezcan el liderazgo y participación **política** de las mujeres; la realidad indica que con los pocos espacios políticos que ocupan, se les condena al aislamiento participativo así como exclusión en la toma de decisiones fundamentales cuando no hace mayoría.

*Palabras clave:* mujeres, género, poder, participación, política.

# Revista de Administración Pública



## INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:



- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
  - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
  - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
  - **Para artículo:** nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

#### 4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

#### 5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### 6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### 7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### 8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)

En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

*Revista de Administración Pública*  
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

## **9. Identificación**

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
  - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
  - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
  - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**142**

**Administración Pública: Mujer y Trabajo, avance hacia la  
consolidación de la igualdad de género.  
Una aspiración y un compromiso**

Se terminó de imprimir en  
Junio de 2017, en los talleres de:

Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.  
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
edlag08@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

