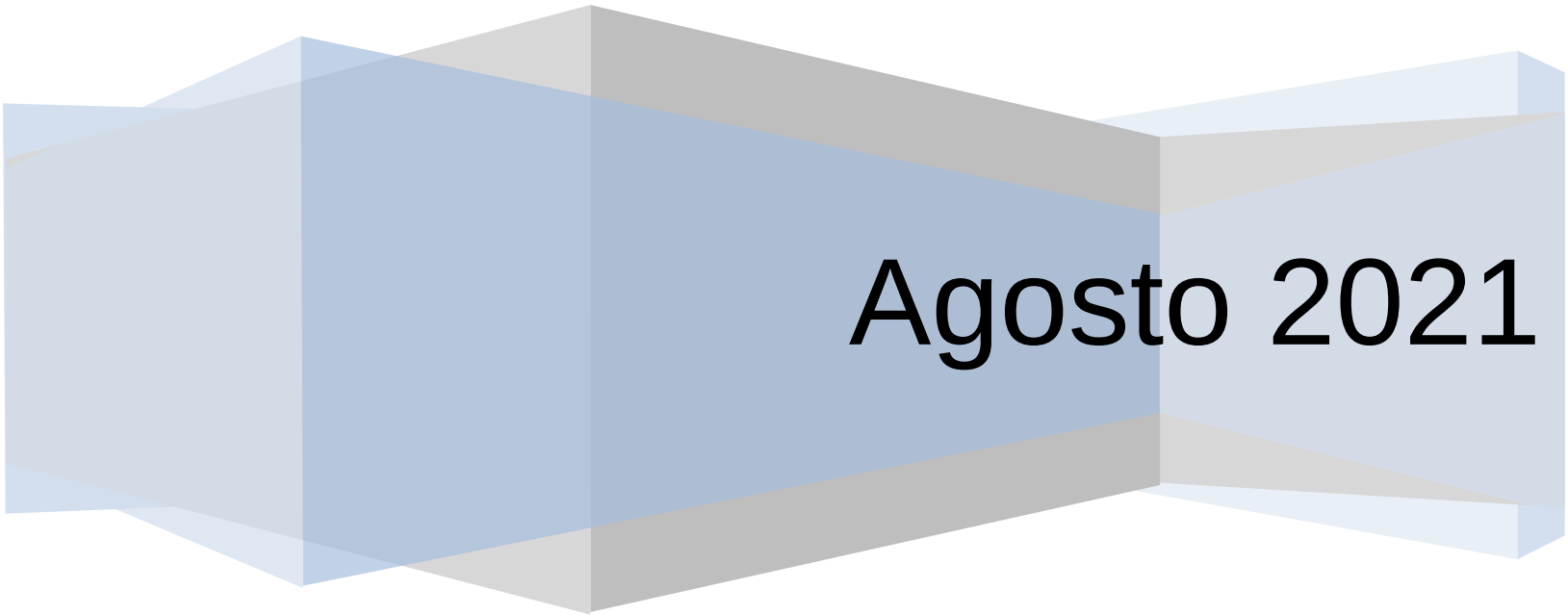
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Investigación para el Desarrollo de una Propuesta de Manual de política pública con perspectiva de género”

Roberto Daniel Jones Quintal.



Agosto 2021

Contenido

1. Introducción. 4
1.1. Planteamiento y Delimitación de la Problemática. 4
1.2. Justificación. 6
1.3 Formulación de la Hipótesis. 8
1.4 Objetivos de la investigación. 9
1.5. Objetivos generales de la Propuesta. 9
2. Marco Normativo General. 11
2.1. Marco constitucional en materia de protección de los derechos de las mujeres. 11
2.2. Marco Normativo de Partido Acción Nacional. 15
2.3. Principios de Doctrina. 16
2.4. Estatutos del Partido Acción Nacional. 17
3. Marco teórico de Referencia. 19
3.1. Igualdad entre mujeres y hombres. 19
3.2. Género y desigualdad. 21
3.3. Marco teórico política pública 23
3.4. Marco teórico de la Perspectiva de Género. 27
3.5. Glosario de Términos. 28
4. Evidencia empírica o cualitativa que soporta la hipótesis. 31
4.1. Sobre la existencia de una obligación emanada del derecho constitucional. 31
Cuadro 1. Instrumentos normativos de carácter vinculante para el Estado mexicano. 32
Cuadro 2. Recomendaciones del CEDAW, relativas a la obligación de adoptar medidas legislativas. 33
4.2. La perspectiva de género en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 35
4.3. Legislación Nacional en materia de promoción y defensa de los derechos de las mujeres. 35
4.4. Marco normativo en materia de planeación democrática. 37
4.5 Obligación de los partidos políticos de promover los derechos de las mujeres. 38
4.6 Conclusiones. 39
5. Propuestas. 41

5.1. Fundamento e introducción..... 41
5.2. Misión y Visión General 42
5.3. Objetivos Específicos. 42
5.4. Principios Generales. 43
5.5.. Manual de Política Pública con Perspectiva de Género. 44
Paso 1. Análisis de necesidades 45
Paso 2. Recolección de datos. 47
Paso 3. Consulta con grupos de interés. 50
Paso 4. Análisis de impacto de género. 51
Paso 5. Identificación de problemas susceptibles de modificación por medio de política pública. 53
Paso 6. Planteamiento preliminar de alternativas de solución. 53
Paso 7. Metas preliminares y priorización. 54
Paso 8. Funciones de producción y asignación de recursos. 55
Paso 9. Organización y desarrollo del mecanismo de solución. 56
Paso 10. Ponderación final del impacto de género. 56
Paso 11. Formalización jurídica de la política pública. 57
Paso 12. Diseño de indicadores de evaluación. 58
5.6. Principios complementarios. 59
6. Bibliografía. 61

1. Introducción.

La situación actual de las mujeres frente a la protección y garantía de sus derechos fundamentales en México, requiere de acción impostergable por parte del Estado en todos sus estratos. La prevalencia de estructuras de carácter económico, político, social y cultural, determinadas por concepciones estereotípicas respecto del rol de las mujeres en la sociedad, se han convertido en obstáculos constantes para que mujeres, niñas y adolescentes, puedan acceder de forma efectiva a oportunidades.

A ese respecto, el Estado tiene obligaciones de carácter muy específico respecto a la forma en que tiene que atajar esta situación que, por si misma, constituye una violación a los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por México. Obligaciones que van desde el respeto irrestricto entendido como la abstención permanente de violentar derechos fundamentales, como la obligación de promoción y de garantía, consistente en prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Asimismo, por lo que hace a las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el marco normativo del derecho internacional de los derechos humanos les constriñe a hacer uso de todos los medios a su alcance para eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres el goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones.

Pero estas obligaciones no se pueden ver surtidas simplemente con la creación de normas orientadas a acabar con la desigualdad de género. Esta vocación del Estado debe verse traducida en acciones concretas, estructuradas y diseñadas de forma adecuada, de modo que las acciones del Estado sean idóneas y efectivas para combatir la brecha que subsiste en materia de derechos humanos entre mujeres y hombres. Estas acciones pueden entenderse bajo el concepto de políticas públicas.

1.1. Planteamiento y Delimitación de la Problemática.

Recientemente se ha desarrollado un gran interés por el concepto de Políticas Públicas como mecanismo conceptual orientador en materia de gobernanza. Tomando la definición de Canto, Podemos definir este concepto como “cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Los cursos de acción incorporan la interacción de diversos sujetos sociales inmersos en una situación compleja en la que existen relaciones de poder, se pretende utilizar los recursos públicos de manera eficiente y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad”. [1]

Al hacer referencia a cursos de acción, nos referimos a acciones múltiples que apuntan en un mismo sentido, que se encuentran causalmente interrelacionadas, que se van concatenando y avanzan en una estrategia común, esto es lo que se podría entender por

[1] CANTO CHAC, Manuel. *Introducción a las políticas públicas*, en: *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, Canto Chac, Manuel, México: Ediciones del Movimiento Ciudadano por la *Democracia*, 2002

políticas; cuando hablamos de problemas acotados nos estamos refiriendo a que son asuntos específicos, delimitados, observables y que podemos ubicar un espacio y tiempo en el que se desarrollan. Sin embargo, lo que establece las diferencia no es solamente el objetivo mismo de la acción, sino la forma de llevarla a cabo.

La implementación de estas políticas públicas, que en resumidas cuentas constituyen el diseño y la orientación ajustada a fines de la actividad estatal, no pueden hacerse de forma errática o desorganizada, sino que requieren de un nivel de planeación más elevado para poder atender de forma efectiva los problemas que motivaron su adopción en primer término. De ese modo, cuando se trata de políticas públicas orientadas a la promoción de los derechos de las mujeres y para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, es indispensable que esta planeación se haga con perspectiva de género.

En el marco de la adopción de un nuevo modelo constitucional en México, el del bloque de constitucionalidad conformado tanto por el texto constitucional propiamente dicho como por los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos, la protección y defensa de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes se ha convertido en una obligación de Estado que permea en todas las esferas de su actuación. Pero para que esta protección se vea efectivamente implementada, en cualquiera de las áreas de la actividad pública, es indispensable que quienes tienen a su cargo el ejercicio de tal potestad soberana sean conscientes del impacto que las circunstancias normativas, sociales, culturales, económicas, o sus propias políticas públicas o decisiones, han de tener sobre las mujeres. Esta herramienta es la perspectiva de género.

La perspectiva de género, como mecanismo de análisis, es un principio que debe permear en todas las áreas de la actividad estatal. De modo que, en la actividad administrativa, que estructura la totalidad de los actos públicos, es fundamental que todas las personas que participen como tomadoras de decisiones en el diseño e implementación de políticas públicas tengan claridad respecto de los alcances de la aplicación de la perspectiva de género para poder realizar su labor en concordancia con dicho principio, para la promoción integral de los derechos de las mujeres.

Tal como se señala en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la perspectiva de género puede entenderse como la “metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género”.[2]

[2] Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, art. 5, fr. VI.

1.2. Justificación.

La perspectiva de género, como método analítico, es una consecuencia más del surgimiento del género o como categoría independiente. Una vez que se dio el paso fundamental de identificar que los sexos no sólo se clasifican a partir de criterios biológicos, sino también y fundamentalmente a partir de rasgos construidos desde lo cultural, surgieron un conjunto de cuestionamientos en torno a las consecuencias que ello conllevaba.

Como consecuencia de estos avances reflexivos, es que habría de nacer la perspectiva de género, que persigue la generación de una nueva forma de creación del conocimiento, abandonando la necesidad de análisis neutral; y, en cambio, se opte por una visión que abarque todas las realidades, particularmente aquellas que habían quedado fuera hasta entonces.

Busca ser una perspectiva que "reconoce la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres, como principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática" que comprende "las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: 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 enfrentar y las maneras en que lo hacen".[3]

En efecto, a pesar de que, en el desarrollo académico y judicial del concepto de la perspectiva de género, se ha dado un énfasis especial al uso de esta herramienta metodológica en la argumentación y el razonamiento jurisdiccional, es un hecho que para efecto de hacer vigentes los derechos de las mujeres, ésta debe también tener efectos como principio normativo en toda la actividad del Estado, y de forma especial en el diseño e implementación de políticas públicas.

Incluso, partiendo de la conclusión anterior, y en relación con las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales, este deber de diseño de política pública con perspectiva de género, no puede verse limitado a aquellas políticas que estén directamente orientadas a la promoción de la igualdad sustantiva, sino que debe permear en la totalidad del diseño de política pública. Dado que la discriminación y violencia dirigida en contra de mujeres, niñas y adolescentes es un fenómeno complejo, multifactorial y que trastoca todos los estratos de la vida social, debe tenerse presente que existe una gran probabilidad de que cualquier política pública que se implemente, pueda tener un impacto, directo o indirecto en el goce de los derechos humanos de las mujeres, de modo que es fundamental que al momento de definir estas estrategias de política pública, se haga un análisis exhaustivo respecto a la forma en la que su implementación puede afectar de forma desproporcionada a las mujeres, para el efecto de realizar los ajustes adecuados que sean necesarios a efecto de garantizar que esa instancia de implementación no pueda resultar

[3] LAGARDE, M., *Género y Feminismo. Desarrollo Humano y democracia*, 2a. ed., Madrid, Grafistaff, 1997.

en un menoscabo del goce de los derechos de las mujeres, o que incluso pudiese resultar en un beneficio al mismo.

El énfasis añadido que ha existido en el contexto constitucional mexicano, desde la reforma del año 2011 y a través de la recepción nacional del marco del derecho internacional de los derechos humanos, ha constituido un progreso significativo, que sienta las bases para el cambio estructural que se necesita, en aras de alcanzar la igualdad sustantiva. Estos avances, que hasta ahora han sido mayormente producto del esfuerzo cívico de las mujeres mexicanas y el respaldo de la sociedad civil, la academia, sólo podrán hacerse plenamente vigentes si se afianzan y promueven desde la actividad de los partidos políticos, guardianes de la vida democrática.

Evidencia del compromiso al interior de Acción Nacional es la publicación del Plan Estratégico de Partido Acción Nacional en Materia de Igualdad Política entre Mujeres y Hombres, que constituyó un verdadero hito en la búsqueda de la igualdad sustantiva, y en virtud del cual, por primera vez en México, una institución política contará con una agenda política de género estructurada, integral y completa, para orientar la totalidad de la actividad del partido hacia la promoción de los derechos de la mujer..

Pero la existencia de esta intención no puede verse limitada a esfuerzos singulares, sino que debe verse consagrada en la articulación de preceptos intrapartidista y objetivos precisos para la promoción de la igualdad sustantiva, en documentos clave, como un auténtico Plan Estratégico Nacional, con objetivos y metas claras, y acciones bien determinadas, para alcanzar no solo una agenda política de género, sino una verdadera acción política por la igualdad sustantiva que ponga a Acción Nacional en la vanguardia de la lucha por los derechos de las mujeres. Es por ello que esta pretensión no puede verse limitada únicamente a su aplicación en el interior de las estructuras del partido, sino que debe trascender a la actividad de la militancia que, por virtud de elección popular o por designación, ocupe una posición en la administración pública, o tenga un rol en la toma de decisiones públicas, para que en su actividad se vean reflejados los valores propios de Acción Nacional, en lo que respecta a la promoción y defensa de los derechos de las mujeres.

En congruencia con su doctrina humanista, que pone en el centro de su actuar a la persona y su dignidad, el Partido Acción Nacional reconoce que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres para participar en la toma de decisiones y que es de su máximo interés hacerlos posibles y exigibles. De ahí la trascendencia de adoptar el presente manual de Política Pública con Perspectiva de Género.

El objetivo del presente Manual no es la creación de normas jurídicamente vinculantes, pero sí que el Partido cuente con instrumentos que hagan vigente la voluntad política que como institución democrática existe, de promover el involucramiento de la militancia que ocupa

posiciones de toma de decisiones públicas en la búsqueda de alcanzar una igualdad verdadera entre mujeres y hombres.

Partiendo de lo que dispone el artículo primero constitucional, es posible afirmar que en nuestro país es una obligación para todas las autoridades utilizar la perspectiva de género con la finalidad de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres como grupo históricamente discriminado.[4] Esta obligación, en consecuencia, también vincula a la totalidad de las estructuras administrativas del gobierno, en el nivel federal, como en el local y municipal. Esto se traduce en que, cada vez que un gobierno, en donde participen personas que militen en el Partido Acción Nacional, diseñen o implementen políticas públicas en donde se puedan ver afectados los derechos de las mujeres que sean destinatarias de forma directa o indirecta de dicha política, deberán de implementar un análisis con perspectiva de género del impacto de sus acciones, como presupuesto indispensable para la garantía de sus derechos humanos.

Sin embargo, en la actualidad ni los principios, ni los parámetros de la implementación de la perspectiva de género en la tarea administrativa han sido claramente delimitados en instrumento jurídico, ni en resolución judicial vinculante de ningún tipo. Incluso, es posible afirmar que los parámetros prácticos de la perspectiva de género como metodología de análisis en el proceso de toma de decisiones de política pública han sido abordados de forma insuficiente por la doctrina nacional. Es en esta ausencia que estriba la necesidad impostergable de, como partido político, elaborar una herramienta práctica de análisis que permita a las personas que ejerzan la función administrativa desde el estandarte de Acción Nacional, diseñar e implementar políticas públicas de forma efectiva con perspectiva de género.

Acción Nacional ha sido, desde su fundación como instituto político, un partido comprometido con la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres, tal como se desprende del contenido de sus propios documentos fundacionales, en el caso particular de los Principios de Doctrina del partido, que la discriminación en contra delas mujeres es un fenómeno que debe ser erradicado, por ser incompatible con la dignidad humana, y en consecuencia toda la actividad del partido y de las personas que en el mismo militan, deben perseguir la impostergable tarea de garantizar en plenitud los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.

1.3 Formulación de la Hipótesis.

La hipótesis que nos ayudará a guiar los esfuerzos del presente trabajo de investigación es la siguiente:

[4] FRANC, María Elisa, *La perspectiva de género en el derecho: una propuesta de conceptualización*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, Escuela Judicial , 2015, recuperado de: https://ej.tribunaloaxaca.gob.mx/Contenido/Paginas?layout=2&id=7

Existe una obligación de carácter programático para el partido político de adoptar medidas idóneas y adecuadas para promover que el diseño e implementación de la política pública de sus miembros se realice implementando la perspectiva de género.

1.4 Objetivos de la investigación.

Partiendo de dicha hipótesis, podemos concluir que los objetivos de la presente investigación, son los que se enumeran a continuación:

i. Establecer las obligaciones de los partidos políticos con relación a la perspectiva de género.
ii. Determinar el alcance de la actividad de género del partido con relación a la promoción de los derechos de la mujer en el ámbito de la política pública.
iii. Definir la perspectiva de género.
iv. Establecer los alcances de la aplicación de la perspectiva de género.
v. Analizar la aplicabilidad de la perspectiva de género en el diseño e implementación de la política pública.
vi. Definir el concepto de política pública.
vii. Describir el ciclo de política pública y las instancias de las que se compone
viii. Establecer los criterios y lineamientos para implementar la perspectiva de género en el diseño y la implementación de la política pública.
ix. Determinar la existencia de una obligación de carácter jurídico-programática, a cargo del Partido Acción Nacional, de promover el uso de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de políticas públicas de sus miembros.
x. Proponer lineamientos para el uso de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de la política pública.

1.5. Objetivos generales de la Propuesta.

El objetivo genérico y ulterior del documento propuesto es proporcionar a las personas que se encuentren desempeñando una labor en la administración pública, sea por elección popular o por designación, o que se encuentre en alguna posición de toma de decisiones públicas por cualquier virtud, y que militen en el Partido Acción Nacional, de una herramienta práctica, que les dote de una comprensión conceptual suficiente y de parámetros claros para el uso de la Perspectiva de Género en todas las etapas de la creación y aplicación de Políticas Públicas, ya sea que éstas estén destinadas directamente a la promoción de la equidad de género, o que sin estar directamente creadas para ese fin, puedan resultar en algún tipo de afectación a los derechos de mujeres, niñas y adolescentes. De ese modo, lo primero que se busca es que la persona encargada de desempeñar la función administrativa, tenga a su alcance un desglose conceptual que le permita tener claridad y certeza sobre el lenguaje utilizado al momento de realizar un análisis jurídico con perspectiva de género, así como una referencia clara del marco jurídico vigente, tanto nacional como internacional, en lo que respecta a la aplicación de la perspectiva de género. Asimismo, lo que se busca es que la persona tenga una guía práctica, con una metodología clara y escalonada, que conduzca su proceso de toma de decisiones en cada una de las etapas del ciclo de la Política Pública, para finalmente arribar

a determinaciones que sean plenamente compatibles con los derechos de las mujeres, y que promuevan su más plena garantía.

Este análisis no puede limitarse a consideraciones de orden normativo o axiológico. Es un hecho que la sola previsión de normas con una teleología específica, no implica que las pretensiones de la norma se materialicen en la vida real. Es por ello que las estrategias que debe brindar el presente protocolo, deben siempre privilegiar el efecto útil de la aplicación de la política pública, guiándose por parámetros cuantitativos y cualitativos para maximizar los beneficios que la misma pueda traer a sus destinatarias, entendiendo a su vez que cualquier análisis en materia de derechos humanos debe buscar establecer un equilibrio adecuado entre todos los derechos que puedan verse inmiscuidos en la decisión soberana. De modo que la proporcionalidad de los actos de implementación y la cuidadosa consideración de sus impactos en el plano de los hechos debe ser un principio rector. Finalmente, es fundamental que cualquier herramienta práctica para el diseño e implementación de Política Pública con perspectiva de género haca a sus usuarios consciente de que el impacto desproporcionado que ciertos actos de autoridad pueden tener sobre las personas en razón de su género no puede ser entendido en un vacío. Es por ello que debe tener un claro enfoque de interseccionalidad en el análisis, para poder tomar en consideración la forma en la que otras condiciones de vulnerabilidad, como el origen étnico, las condiciones socioeconómicas, la discapacidad, entre otras condiciones, pueden también relacionarse con el género y exacerbar el impacto negativo que puede existir en el goce y ejercicio del derecho de las mujeres.

2. Marco Normativo General.

2.1. Marco constitucional en materia de protección de los derechos de las mujeres.

Tras la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en junio de 2011, todos los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México, adquirieron rango constitucional, de manera que el Estado Mexicano está obligado a hacer realidad el derecho a la participación política y a generar las condiciones para que sea ejercido en condiciones de igualdad, libres de discriminación y de violencia.

En ese sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los Estados Partes se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos por el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Así también, los Estados Partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos a que hace referencia y asumen que gozarán, sin distinciones y restricciones indebidas, del derecho a votar y ser elegidas, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas[5].

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), al determinar la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política, social, económica y cultural, señala que los Estados Partes deberán garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

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 estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
c) 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.[6]

[5] Artículos 2.1,3 y articulo 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
[6] Artículo 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer.

En tanto que, en su artículo 2, estipula:

> Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:
>
> …
>
> b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

El artículo 3 de la Convención dispone, igualmente, que:

> Los Estados Partes tomaran, en todas las esferas, pero en particular en el político, social, económico y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

De igual relevancia resulta lo señalado en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que compromete a los Estados Partes, entre otros, a:

> Condenar todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y llevar a cabo lo siguiente:
>
> …
>
> c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso[7];

Así como a:

> d) Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a contrarrestar y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera

[7] Artículo 7, inciso c) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres y de sus preferencias o condiciones sexuales[8].

La discriminación contra las mujeres, de acuerdo con la CEDAW, puede presentarse tanto en la ley como en los diversos actos en que ésta se aplique; así, un acto discriminatorio se determina no sólo a partir de su objeto o propósito, sino también de acuerdo con el resultado de su aplicación. Así, una ley será "discriminatoria por resultado" cuando su aplicación u operación provoque un impacto diferenciado en hombres y mujeres, debido al arreglo social en torno al género, que se traduzca en una diferencia injusta, arbitraria o desproporcionada.

Al respecto, el Comité de CEDAW, en su recomendación general no. 23, del año 1997, hizo hincapié en que la protección de los derechos de la mujer en la vida política y pública conforma uno de los pilares fundamentales del espíritu de la convención. Partiendo de que cualquier restricción de los derechos de la mujer en el ámbito político y público configuraba una violación al principio de igualdad y no discriminación, en dicha recomendación general puntualizó lo siguiente:

a) Se deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, disfruten del derecho de voto en todas las elecciones y referéndums, y el derecho de ser elegidas, tanto de jure como de facto.

b) Se debe garantizar a la mujer el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles

c) Deben adoptarse todas las medidas adecuadas para garantizar el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas, en igualdad con los hombres.

d) Debe hacerse un esfuerzo especial por promover que las mujeres participen en partidos políticos y en asociaciones públicas, en igualdad de condiciones que los hombres.

e) Los Estados Partes deben idear y ejecutar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas que abarcan los artículos 7 y 8 de la Convención.

Es en el marco de la Cuarta Conferencia de la Mujer de 1995, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing ya no sólo se enuncian las barreras, sino que se dictan las medidas que habrán de adoptar los gobiernos para garantizar a las mujeres la igualdad de acceso y la plena participación en la estructura de poder y en la toma de decisiones.

La Plataforma contiene 12 esferas de interés sobre las cuales actuar, entre las que destacamos para este trabajo las referentes a la desigualdad en el poder, la toma de decisiones y los mecanismos institucionales para mejorar el adelanto de la mujer.

[8] *Op. Cit*. Artículo 8, inciso b).

En tiempos recientes, la Declaración, en conjunto con la Plataforma de Beijing se han convertido en la hoja de ruta para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. En particular, entre las esferas de especial preocupación, se hace énfasis en la promoción de “la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones”. En dicho apartado, no sólo se incluyen recomendaciones específicas respecto de las acciones que deben adoptar los Estados, sino también se mencionan acciones concretas que deben llevar a cabo los partidos políticos.

Así, en el objetivo estratégico G.1., párrafo 191, se indica que los partidos políticos deben:

a) Considerar la posibilidad de examinar la estructura y los procedimientos de los partidos a fin de eliminar todas las barreras que discriminen directa o indirectamente contra la participación de la mujer;

b) Considerar la posibilidad de establecer iniciativas que permitan a las mujeres participar plenamente en todas las estructuras internas de adopción de decisiones y en los procesos de nombramiento por designación o elección; y

c) Considerar la posibilidad de incorporar las cuestiones de género a su programa político tomando medidas para lograr que las mujeres puedan participar en la dirección de los partidos políticos en pie de igualdad con los hombres.

Posteriormente, en el ámbito internacional, en septiembre del año 2000, líderes de 189 países se reunieron en la sede de las Naciones Unidas para firmar la Declaración del Milenio, en el que se comprometieron a alcanzar, antes de 2015, un conjunto de ocho metas cuantificables denominadas Objetivos del Desarrollo del Milenio, tales como reducir a la mitad la pobreza extrema, el hambre y los índices de mortalidad infantil, así como promocionar la igualdad de género, entre. En términos generales, estos no fueron alcanzados, pero se tuvieron destacados avances en algunos países.

Igualmente relevante en materia de promoción y protección de los derechos de las mujeres, es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, del año 2013. Con el objeto de considerar los desafíos enfrentados en América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, en materia de población y desarrollo y con un énfasis añadido a los asuntos regionales emergentes, el bienestar y la dignidad humana, así como temas de desarrollo sostenible, se celebró la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, del que emanó dicho documento internacional. En el mismo, los Estados partes, entre los que se encontraba el Estado mexicano, acordaron fortalecer los mecanismos institucionales para la construcción de políticas de desarrollo con igualdad que garanticen la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, con el compromiso de incrementar y reforzar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación e implementación de políticas en todos los ámbitos de poder público y en las tomas de decisión de alto nivel, así como tomar medidas para promover y fortalecer la

elaboración, implementación y rendición de cuentas de presupuestos sensibles al género, para logar la igualdad de acceso a los gastos del sector público.

En el año 2015, diversos líderes mundiales formaron parte de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York, en donde se analizaron los avances conseguidos como parte de los objetivos del desarrollo del milenio y buscando adoptar nuevas metas en materia de desarrollo sostenible. El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. En su objetivo número 5, se hace referencia especial a la búsqueda de alcanzar la igualdad de género. A lo largo del documento, se establecen compromisos para la promoción de los derechos de las mujeres y la búsqueda de la igualdad sustantiva plena. Está presente en la declaración, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas, en los medios de implementación y Alianza Mundial, así como en el seguimiento, examen y en los indicadores propuestos para su medición.

En el mismo sentido, la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, elaborada por ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, entendida esta última como el "modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo", señala como sus fines:

a) El establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular, hacia las mujeres y las niñas.

b) Un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.”

Desarrollo del concepto de la perspectiva de género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

2.2. Marco Normativo de Partido Acción Nacional.

En septiembre de 1939, personajes destacados de la vida académica y política mexicana, como Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, fundaron el Partido Acción Nacional (PAN). En febrero del año de 1939, se constituyó el Comité Organizador del partido y el 16 de septiembre de este mismo año se conformó la Asamblea Constituyente de Acción Nacional, adoptando los Principios de Doctrina y los Estatutos de la organización. Entre los objetivos fundamentales sobre los que se inauguró el partido, fueron la búsqueda del bien común, la formación de la consciencia ciudadana y, ante todo, la erradicación de la corrupción rampante del régimen político posrevolucionario.

La participación de las mujeres en el partido ha sido una característica constante desde su fundación, como se observa del hecho de que, en la Asamblea Constituyente de Acción Nacional, participaron once mujeres. Otra evidencia del involucramiento político de la mujer es la circulación del folleto “La Misión de la Mujer en la Vida Nacional” desde mayo de 1939

y el intercambio de misivas que mencionan el deseo de conformar las secciones femeninas. La proximidad entre las fechas de fundación del partido, respecto de la celebración de la primera asamblea general de la sección femenil, llevada a cabo el 16 de noviembre de 1939, es evidencia del intenso involucramiento de mujeres en la vida del partido, desde las etapas más tempranas de conformación de este instituto político.[9]

Entre los documentos constitutivos de la sección femenil, se señalaban que la sección debía conducirse de acuerdo a la concepción que el partido tenía del papel que la mujer debía desempeñar en la nación. También, se afirmó que las cuestiones públicas son asunto de interés para las mujeres, ya que "la mujer no puede considerarse ajena a los intereses y problemas nacionales, porque también ella debe reconocer las exigencias impuestas por el Bien Común". Asimismo, algunos planteamientos buscan desvincular asuntos del sexo masculino: "porque el verdadero patriotismo -que es ante todo conciencia del deber para con la Patria y decisión de cumplirlo- no es patrimonio exclusivo del varón" Desde sus inicios, quienes fundaron el partido, procuraron construirlo como un espacio de formación política para sus integrantes. En un memorándum sobre organización de las secciones femeninas se asentó que para ser jefa de grupo se debía tomar un curso preparatorio, lo que ocurría también para quienes quisieran distribuir propaganda, quienes debían inscribirse en los grupos de preparación de propagandistas.[10]

2.3. Principios de Doctrina.

Acción Nacional se ha definido como un partido humanista, el humanismo político fue el nombre que le dio Efraín González Luna a la doctrina del PAN a inicios de los años 1940. Es así que el partido estableció como Principios de Doctrina y Pilares del Humanismo la Dignidad de la Persona Humana, el Bien Común, la Solidaridad y Subsidiariedad. Los Principios de Doctrina fueron aprobados en 1939, con el propósito de actualizarlos a las necesidades de diferentes épocas se han hecho dos proyecciones de principios, una se da en 1965 y la segunda en 2002, en la cual se introdujeron diversos conceptos relacionados con la participación de la mujer y la equidad de género.

Así, los Principios de Doctrina señalan de forma literal, la proscripción de toda forma de discriminación o desigualdad de oportunidades por razón del género, misma que deberá ser rechazada, corregida y en su caso sancionada.

Asimismo, en los párrafos de la sección primera, denominada "Persona y Libertad", se establece lo siguiente:

---

[9] GARCÍA, Vera Larisa, *Las mujeres del Partido Acción Nacional: entre la beneficencia y la participación política (1939-1946),* 2017, Nuevo Mundo, recuperado de https://journals.openedition.org/nuevomundo/71307

[10] CCMGM, sección: Partido Acción Nacional, sub sección: Organización, serie: Grupos Femeninos: Sección Femenina, sub serie: Organización. Documentos relativos a la organización de la Sección Femenina. Fecha: 1939, agosto 9 – 1940, junio 26.

> Acción Nacional reconoce plenamente las consecuencias prácticas de la común dignidad de las mujeres y los hombres, y de su común carácter de sujetos y agentes responsables y colaboradores en la construcción, animación y dirección de la sociedad.
>
> La equidad de género significa que mujeres y hombres deben desarrollarse plena, libre y responsablemente. La discriminación existente contra la mujer en la familia, el trabajo, la política y en las demás esferas sociales es inaceptable. Los hombres y mujeres deben reconocer mutuamente su valor propio, y responsabilizarse el uno del otro, compartiendo las tareas que les corresponden dentro y fuera de la familia, sobre la base de igualdad de derechos y obligaciones.

De ese modo, la promoción de la equidad de género en el acceso al poder político es no solamente compatible con la vocación democrática y plural de Acción Nacional, sino que se encuentra inserto en las entrañas mismas de la ideología partidista. De ese modo, en el apartado segundo, denominado “Política y Responsabilidad Social”, los Principios de Doctrina disponen que:

> Dentro de la pluralidad, los partidos políticos son un cauce para la responsabilidad ciudadana. Los partidos políticos deben impulsar ideas y acciones para plantear serenamente las soluciones a los problemas del país y llamar a la concordia entre los mexicanos. Los partidos compiten por el voto de los ciudadanos; pero también, la responsabilidad social los obliga a cooperar en la construcción común de los bienes públicos. Una auténtica vida democrática tiene como condición la existencia de partidos que permitan el acceso equitativo a hombres y mujeres al poder político, para instaurar gobiernos eficaces y oposiciones constructivas y socialmente útiles.

2.4. Estatutos del Partido Acción Nacional.

En los Estatutos Generales del PAN, cuyas últimas modificaciones fueron aprobadas por la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria, se establecen las normas fundacionales del partido, en donde se establecen diversas disposiciones que demuestran la importancia que la participación femenina tiene en el desarrollo de todas sus actividades. En su artículo 1º, Acción Nacional se define como una “asociación de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, constituida en partido político nacional, con el fin de intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública de México, tener acceso al ejercicio democrático del poder”.

A su vez, en el artículo 2º, se establece que el Partido Acción Nacional tiene como objeto, entre otros, “la garantía en todos los órdenes de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

Ahora bien, respecto de la relación del Partido Acción Nacional con las personas militantes que, habiendo sido postulados por el apartido, ocupen algún cargo de elección o por designación, esta forma de interacción se encuentra regulada por el Reglamento de las Relaciones entre el Partido Acción Nacional y los Funcionarios Públicos de Elección

Postuladas por el PAN. El mismo, establece en su artículo 1 que “Los funcionarios públicos de elección popular postulados por el Partido Acción Nacional, deberán desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia y espíritu de servicio, conforme a los principios de doctrina, la plataforma política, los programas de acción y acuerdos tomados por los órganos competentes. Sus relaciones con el partido se regirán conforme a los estatutos y a los reglamentos correspondientes.”

Al respecto, el artículo 5 de dicho reglamento, dispone que, “en todo lo relativo al desempeño de su gestión pública, los funcionarios de elección postulados por el PAN mantendrán comunicación institucional con la Secretaría de Acción Gubernamental correspondiente a su respectivo comité, en su caso para recibir directrices, a través del coordinador de su grupo o directamente si la situación lo amerita.”

Asimismo, en el artículo 6 se señalan como obligaciones de las personas que desempeñen una función pública y que hayan sido postuladas por el partido:

a. Desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia y espíritu de servicio.

b. Participar en las actividades del partido, mientras no afecten sus obligaciones como funcionarios públicos.

c. Asistir a las juntas de trabajo, así como a eventos similares que sean citados por los comités respectivos o por la coordinación del grupo.

d. Los funcionarios públicos que desempeñen un cargo de elección popular deberán contribuir con una cuota al partido, de acuerdo a sus percepciones netas, incluidas todas las remuneraciones que reciban por el ejercicio de su cargo, después de descontar los impuestos correspondientes, cualquiera que sea la denominación que les dé la entidad pagadora.

e. Cumplir con las demás que establezca el presente reglamento.

Como se ha observado, del contenido del cuerpo de documentos que norman la actividad del partido, es posible concluir que existe una clara intención de promover, progresivamente, la participación de la mujer como agente indispensable de la vida política. Ello, no solamente mediante la incorporación de cuotas de género y de mecanismos de selección de candidaturas, sino también al establecer porcentajes mínimos de participación en los Comités Ejecutivos en los tres niveles de gobierno. Indudablemente, tanto de los principios de doctrina, como de las disposiciones estatutarias, es posible concluir que la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres es uno de los fines centrales de Acción Nacional; que toda desigualad ocasionada por el género debe de ser corregida y erradicada; y que todas las personas deben tener igualdad de oportunidades para la construcción de una sociedad democrática.

3. Marco teórico de Referencia.

3.1. Igualdad entre mujeres y hombres.

Como consecuencia de un nuevo modelo de diseño de políticas, que toma en cuenta tanto la situación y necesidades específicas de los hombres como de las mujeres, la transversalización de género se introdujo como un concepto por primera vez en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Nairobi, Kenia. Posteriormente se concibió como una estrategia completa de implementación de políticas de equidad a través de la Plataforma de Acción de Beijing, en 1995.

La Transversalización de género parte del reconocimiento de que las mujeres y los hombres tienen necesidades distintas que se derivan de sus condiciones de vida específicas, lo que incluye un acceso inequitativo al control de las posiciones de toma de decisiones, de recursos económicos, de derechos humanos, de acceso a la justicia, entre otros. De este modo, la transversalización de género implica prestar atención a las implicaciones humanas de toda la actividad estatal, subrayando las inequidades i diferencias entre mujeres y hombres, y en consecuencia el potencial impacto diferenciado de la política pública tanto en mujeres como eh hombres. Esto lleva a la búsqueda por diseñar políticas públicas que beneficien a mujeres u hombres por igual.[11]

La reivindicación de la posición de la mujer dentro de la sociedad, que no es una lucha nueva en las sociedades democráticas, ha adquirido una dimensión preponderante en el contexto de los movimientos políticos, económicos y sociales del nuevo siglo, y el caso de la sociedad mexicana no es la excepción. La paridad entre hombres y mujeres no se limita a un esfuerzo reivindicatorio, sino que constituye una auténtica obligación de justicia social, un derecho fundamental de las mujeres que conmina a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar este derecho.

Esta demanda del género femenino por la eliminación de las estructuras que fomentan la existencia de asimetrías institucionalizadas, en lo económico y en lo político, no puede entenderse sino es a través del feminismo como lucha histórica. En el marco del debate actual, el término feminismo ha adquirido una categorización difusa, cargada de toda clase de connotaciones diversas y que ha alimentado tanto una copiosa afiliación a sus filas, como una dura crítica por algunos de sus métodos. Sin embargo, la concepción actual que algunos sectores sociales, desatinadamente, tienen del feminismo puede obscurecer la percepción de legitimidad de su lucha, empañando el núcleo de sus reclamos con circunstancias accesorias.

[11] Consejo de Europa, *Achieveing Geneder Mainstreaming in all Policies and Measures*, Gender Equiality Strategy, https://rm.coe.int/168064379a

El feminismo, en su concepción, se consideró el "movimiento para acabar con la opresión de las mujeres". Debe de tomarse la anterior aseveración no como una manifestación literal, sino como una proposición ideológica. Desde la comprensión de las corrientes de pensamiento social desarrolladas en el siglo XX, el feminismo se equipó de armamento teórico necesario para consolidarse como una verdadera teoría de la reivindicación de la mujer. Uno de los primeros giros copernicanos adoptados por el feminismo del siglo pasado fue la distinción entre la visión biológico-determinista del sexo como condición inexorable del nacimiento, por la visión semiótica o terminológica del género. En el contexto de las teorías del estructuralismo, basadas en el concepto de que el lenguaje es el que determina la realidad social, el desarrollo teórico del feminismo, junto con algunos teóricos psicológicos como Robert Stoller[12], encontraron útil la distinción entre los conceptos de sexo y género. Esta distinción es permitió argumentar que muchas diferencias entre hombres y mujeres no eran más que productos sociales y en consecuencia, que podían ser modificados.

Por ejemplo, Gayle Rubin utiliza la frase "sistema sexo-género" para describir un "conjunto de arreglos por los cuales la materia prima biológica de la procreación y la sexualidad humana son moldeados por la intervención social humana. Rubin empleó este "sistema" para articular el argumento de que este es la "parte de la vida social que constituye el sitio de la opresión de la mujer" [13]. Se afirma desde esa perspectiva que la mujer es oprimida por "estar obligada a ser mujer", lo que se entiende no por la negación de lo que representa ser mujer, sino de las estructuras normativas que limitan y oprimen a la mujer.

Una de las interpretaciones más populares es la preconizada por Simone de Beauvoir, quien sostuvo que una persona no nace, sino que se convierte en mujer. Esto constituye una negación lisa y llana de la perspectiva biológica-determinista del género, e implicó la admisión de que el género como conjunto de normas y roles impuestos a un individuo con base en sus características sexuales es un proceso de socialización: las "hembras" se convierten en mujeres a través de un proceso por el cual adquieren atributos femeninos y aprenden comportamiento femenino. De este modo la masculinidad y la feminidad son entonces un producto de la crianza[14].

El género está tan inmerso en la organización social, que nos es transmitido como si fuera algo "natural", es decir, como si naturalmente las mujeres y los hombres debieran ser de cierta manera, anhelar determinadas cosas, ser aptas y aptos para ciertas labores y para otras no, tener específicas formas de comportarse y reaccionar, etcétera. No obstante, las mujeres y los hombres no somos por naturaleza, en función de nuestras características biológicas, lo que la cultura denomina "femenino" o "masculino", sino que vamos

[12] STOLLER, Robert, *Sex and gender: the development of masculinity and femininity*. Londres: Carnac Books, 1984

[13] RUBIN, Gayle, *El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo*, Monthly Review Press, 1975, 179.

[14] HASLANDER, Sally, *On Being Objective and Being Objectified*, 1993, p. 98

adquiriendo e interiorizando esos rasgos en el transcurso de nuestra vida. De lo contrario, lo que se considera “femenino” y “masculino” sería universal y estático, y no cambiaría de sociedad en sociedad, ni dependiendo del momento histórico de que se trate.[15]

La concepción biológica-determinista del género ha partido de una perspectiva metafísica subyacente sobre el género: el “realismo de género”, esto es, la asunción de que las mujeres como conjunto social comparten algunas características distintivas, experiencias vitales, condición común o criterio que define su género y la posesión de la cual convierte a algunas personas en “mujeres”. En contra de esta perspectiva, que tiende a normalizar o justificar las diferencias observadas en las estructuras sociales derivadas del género, Elizabeth Spelman[16] ha argumentado que los realistas de género asumen equivocadamente que el género es construido independientemente de la raza, la clase social, la etnicidad y la nacionalidad, entre otras condiciones. Si el género fuese separable, por ejemplo, de raza y de clase social de tal forma, todas las mujeres experimentarían la feminidad de la misma manera, lo que es evidentemente falso. Para Spelman, esta perspectiva de “solipsismo blanco” delinea esta falsedad de la concepción del realismo de género.

De modo que, el pensamiento feminista de finales del siglo XIX, como corriente filosófica legítima, ha impactado poderosamente el ámbito político, proporcionando a sus defensoras de herramientas conceptuales y metodológicas que les permiten articular argumentativamente mecanismos para enfrentarse a las estructuras de opresión que son prevalentes en las sociedades occidentales. De modo que cualquier lucha política por promover la participación de la mujer en posiciones de poder, y especialmente en una reforma política de la magnitud de la que en esta ocasión se promueve, debe reconocer el papel fundamental del feminismo como marco teórico y conceptual de la desigualdad.

Desde la perspectiva de Carol Smart[17], el encuentro entre la teoría feminista y el derecho ha enfrentado numerosos problemas. El primero de ellos puede considerarse como un rechazo explícito o implícito del análisis teórico como herramienta de estudio del derecho. Este punto se ve enfocado en la mayor o menor importancia que se atribuye a la discusión conceptual. El segundo problema es la resistencia directa a la teoría feminista en los ámbitos del estudio del derecho.

3.2. Género y desigualdad.

El abuso de poder o victimización consiste en el proceso por el cual una persona o varias que se consideran en una posición de poder, ejercen de modo intencional, reiterado y

[15] LAMAS, M. (comp.), “Dimensiones de la diferencia”, Género, cultura y sociedad, 1a. ed., México, Porrúa, 2012.
[16] SPELMAN, Elizabeth, *Mujer Inesencial: Problemas de Exlcusión en el Pensamiento Feminista,* 1988.
[17] SMART, Carol, *La Mujer del Discurso Jurídico*, en Mujeres, Derecho Penal y Criminología (Elena Larrauri ed., 1994), en VARGAS, Gladys ACOSTA. *Conceptualizing the Law from a Gender Perspective: Conceptions Regarding Victim and Accused*. American University Journal of Gender, Social Policy & the Law 7, no.2 (2011): 319-331.

ocasional, daño físico, psicológico o económico a otra persona a la que se busca situar en esa posición de desventaja. Esta concepción ha ido ampliándose para abarcar inequidades de poder más allá de la amenaza del ejercicio de la violencia física, abarcando fenómenos de presión psicológicos y sociales, de modo que, en las características que se atribuyen a este fenómeno se contemplan: la intención del agresor hacer daño físico, psicológico o de otra índole y el desequilibrio de poder que hace a la víctima impotente para salir de esa situación por sí sola, por lo que la violencia de los hombres en sus múltiples variantes es entonces resultado de su poder, de la percepción de su derecho a los privilegios, del permiso para ejercerla y del temor (o certeza) de carecer del mismo. [18]

Históricamente, el acceso a los roles que están relacionados con el ejercicio de poder no ha sido igual para hombres que para mujeres. Por ejemplo, las mujeres participan en el mercado laboral y, sin embargo, el porcentaje de mujeres que ocupan puestos de alta dirección es todavía muy pequeño. Del mismo modo, la desigualdad continua en los ámbitos económico y político. Sin embargo, un cambio de roles a lo largo del tiempo produce también un cambio tanto en las percepciones de características de género como en poder. Estos cambios pueden erosionar las diferencias de género en poder. En resumen, podemos afirmar que el estereotipo de género de las mujeres es dinámico porque incorpora una serie de creencias sobre los cambios que se producen en las características del estereotipo[19]. Si se produce una percepción en las personas que participan, de que se ha producido modificación en los roles sociales de género a lo largo del tiempo, entonces también percibirán que las diferencias en el poder desaparecerán.

Los estereotipos de género están integrados de un conjunto de características que son asociados culturalmente más a hombres o a mujeres. Además, son compartidos por las distintas culturas y derivan de la división del trabajo. Socialmente se construye el concepto de las características masculinas como la de agentes, en tanto que a las mujeres se les han atribuido más labores de cuidado a los demás por lo que se les atribuyen más características comunales[20]. Esta división arbitraria de roles por género, ha traído como resultado que se asocie el ejercicio poder público a los hombres y las labores del ámbito privado a las mujeres.

Sin embargo, dado que esta división cultural, que emana de concepciones construidas de forma arbitraria a través de un proceso de simbolización complejo, resulta en muchas ocasiones en que existe una falta desproporcionada de acceso de las mujeres al goce y

[18] KAUFMAN, M., *Los hombres, el feminismo y las experiencias contradictorias del poder entre los hombres*, 2000, en RAMÍREZ, Noe, Posso, M., *Relaciones de poder entre hombres y mujeres: su influencia en el desarrollo de enfermería*, Enfermería en Costa Rica 2012; 33 (1): 26-31

[19] DIEKMAN, A. B. & EAGLY, A. H. (2000). Stereotypes as dynamic constructs: Women and men of the past, present, and future. Personality and Social Psychology Bulletin, 26, 1171-1188., en López-Zafra, et. Al., Dinámica de estereotipos de género y poder: un estudio transcultural., n Revista de Psicología Social · May 2008.

[20] Ib.id.

ejercicio de sus derechos fundamentales frente a los hombres. Lo anterior, pues debido precisamente a la existencia de estas concepciones estereotípicas, las personas se verán

más predispuestas a adoptar actitudes, individuales o colectivas, que se constituyan en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres y que pueden incluso verse institucionalizadas a través de distintos procesos históricos. Es entonces deber de los Estados, y en este caso del Poder Legislativo, adoptar todas las medidas a su alcance para la eliminación de esas estructuras culturales, económicos, sociales y políticas, de modo que se remuevan todos los obstáculos construidos al goce y ejercicio de las mujeres de sus derechos.

La forma más extrema de negación de los derechos fundamentales de la mujer es la manifestación de estas dinámicas de poder en la violencia contra las mujeres. De acuerdo con lo que ha destacado el Comité CEDAW, la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe su capacidad de gozar de sus derechos humanos en igualdad de condiciones frente a los hombres. Asimismo, ha enfatizado que este tipo de violencia afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida, por lo que toca especialmente a niñas y adolescentes.[21]

3.3. Marco teórico política pública

Como señalan Arias y Herrera, desde la época de postguerra en América Latina, las políticas públicas constituyen el instrumento social más apto al alcance de los Estados, para establecer una relación entre la localidad y sus diversos actores. Desde su perspectiva, las necesidades, los intereses, los valores, las vivencias y los acuerdos de los actores sociales son las que otorgan la dimensión de "públicas" a las políticas. [22]

Existe una gran variedad de definiciones del concepto de políticas públicas. Thoening, por una parte, las define como "Decisiones de los gobiernos para realizar algo o no. No actuar no es una política pública. Decidir no actuar ante un determinado problema sí es una política pública."[23] En cambio, Canto define el concepto como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Los cursos de acción incorporan la interacción de diversos sujetos sociales inmersos en una situación compleja en la que existen relaciones de poder, se pretende utilizar los recursos públicos de manera eficiente y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad". [24]

---

[21] *Cfr.* Recomendación General 35, Comité CEDAW, 26 de julio de 2017, párr. 14

[22] ARIAS TORRES, Daniela, Herrara, Hugo Amador, Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México, 2003-2010, INAP, México, 2012, pp. 41-42.

[23] RODRIGUES DE CAIRES, Carlos M. . *Las políticas públicas*. *YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG* Versión española, 1ª. edición Barcelona, Ariel, 1992. Cuadernos del CENDES, 34(96),185-192.

[24] CANTO CHAC, Manuel. *Introducción a las políticas públicas*, en: *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, Canto Chac, Manuel, México: Ediciones del Movimiento Ciudadano por la *Democracia*, 2002

William Jenkins define la política pública como "un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas."[25]

Tomaremos como parámetro la definición que otorga el Banco Mundial, al señalar que las políticas públicas son el conjunto de decisiones y objetivos que el Estado opera para resolver problemas públicos y demandas de la sociedad de forma racional, a través de un proceso de acciones gubernamentales. Al hablar de políticas públicas se hace referencia a la conformación de acciones estratégicas que tienen como fin responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía, o bien solventar o mitigar los problemas públicos.[26]

Así, podemos señalar los siguientes elementos del concepto de política pública, expresados perfectamente por Arias y Herrera, al analizar las aportaciones de Ejea:

a. Orientación normativa. Se presupone que la política pública no es resultado de respuestas arbitrarias del gobierno a un problema colectivo, sino de finalidades generales que la ciudadanía persigue, finalidades que además están cargadas de valores sociales. Los diversos actores de la localidad guían la decisión central que tomará el gobierno, participan en la concreción de la decisión e intervienen en la puesta en marcha de ésta, haciéndola y rehaciéndola durante la ejecución.

b. El espacio "público" está determinado por la confluencia e interlocución de actores gubernamentales y de actores no gubernamentales en la localidad. Lo público no equivale a lo gubernamental. La política pública es considerada "pública" por ser generada de manera simétrica entre el gobierno, el sector privado y la ciudadanía atendiendo a un marco institucional. La política pública es colectivamente vinculante.

c. La política gubernamental es lo que hace el gobierno en tanto da respuesta como actor participante único a una problemática social. La política gubernamental tiene un sentido más amplio e impreciso. Las políticas públicas son parte de las políticas gubernamentales porque representan decisiones donde participa el gobierno, decisiones que comparte con los actores no gubernamentales. Las políticas públicas son políticas gubernamentales que requieren una amplia y copiosa intervención social.

d. Orientación práctica. Las políticas públicas comprenden un proceso interrelacionado de decisiones y acciones. La política pública incluye cursos de acción y no sólo decisiones normativas u orientadoras. Este proceso se lleva a cabo esperando resultados a mediano o largo plazo. Estas decisiones y acciones tienen una secuencia racional y lógica. Las decisiones abarcan además casos de "no acción". Una política pública puede consistir

[25] JENKINS, William. Pol*icy Analysis, a Political and Organization Perspective*, Londres, Mortin Robertson and Company, 1978, p. 15.
[26] Banco Mundial. *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, 2010, p. 10. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf

también en lo que “no se está haciendo”. La “no acción” es producto de una decisión deliberada.

e. Instrumentos de ejecución y previsión de resultados. A esta consideración, [27]la llamaría parte instrumental técnica-científica de la política pública. Los cursos de acción (ejecución) son de tipo -causal: se movilizan recursos humanos, financieros, técnicos y organizacionales (ejecución) para generar impactos, resultados y productos que afecten al problema en tratamiento (previsión de resultados).

Otra concepción que es importante determinar para poder comprender de forma más precisa la definición de política pública, es la diferenciación que en inglés se hace de *Polity*, *politics* y *policy.* Así partiendo de la ds definiciones de Valenti y del Castillo, El término polity alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política en un territorio determinado; *politics* se refiere a los procesos de competencia, negociación y ejercicio del poder, mientras que *Policy* se entienden como cursos de acción (estrategias o secuencia de decisiones conectadas) encaminadas a un fin. A ese respecto, el concepto de política pública tendrá que estar relacionado más estrechamente con la definición anglosajona de *Policy*. Partiendo de lo anterior, la concepción de políticas públicas se aleja de la concepción que reduce las estrategias gubernamentales a itinerarios de corte racionalista (instrumental, limitada o incrementalista), se separa de los caminos que cierran la relación entre la lógica del gobierno y el interés de la localidad. La política pública debe plantear soluciones a mediano o largo plazo, procurando atender en los problemas de la comunidad y no sujetarse a temas propios de determinados periodos gubernamentales.[28]

Ahora bien, doctrinariamente se ha identificado a las políticas públicas con un ciclo de vida determinado, relaciona más con los procesos lógicos que conllevan su aplicación que con algún tipo de determinación cronológica. El ciclo de las políticas públicas constituye una multiplicidad de etapas de toma de decisiones y de implementación de acciones orquestadas. Al tratarse de una construcción conceptual, a forma de herramienta hermenéutica y práctica, se han formulado diferentes modelos de ciclo para comprender el proceso en su complejidad, dependiendo del interés y enmarque del analista. Pero hay consenso en los pasos fundamentales, como señalan Del Castillo y Méndez, con base en Parsons: 1) problema; 2) definición del problema; 3) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; 4) evaluación de opciones; 5) selección de opción; 6) implementación, y 7) evaluación.

Ejea, hace eco especialmente del planteamiento de Knoepfel y otros, que establece como parámetros: 1) surgimiento y definición del problema; 2) inclusión en la Agenda; 3)

[27] EJEA, Guillermo. *Teoría y ciclo de las políticas públicas. III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*. México. 2006 Recuperado de: http://www.cshenlinea.azc.uam. mx/02 _inv /archivos/reportes/eco/lec/v lec021.pdf

[28] ARIAS TORRES, Daniela, Herrara, *op. cit*. P.49.

formulación y adopción del programa; 4) implementación, y 5) evaluación, a lo que añadiría 6) retroalimentación o terminación. [29]

Así, tomando como parámetro un análisis conjunto de las etapas del ciclo de política púbica propuestos por Pallares[30] y Tamayo[31], y adoptando la conceptualización propuesta por Arias y Herrera, podemos señalar las siguientes como etapas en el ciclo de las políticas públicas:

a. Definición de problema de la política pública. Es el inicio del proceso, en el que se propone construcción de la agenda de problemas, lo que constituye un proceso complejo, corresponde a la definición y selección de los conflictos que se gestionarán con la participación conjunta del gobierno y de los actores no gubernamentales. La elaboración de dicha agenda debe basarse en un diagnóstico que identifique las demandas prioritarias de la ciudadanía.

b. Diseño de la política pública. Tras la identificación clara de la situación y necesidades de la ciudadanía, se plantean objetivos claros y precisos; se identifica la población objetivo: afectados y beneficiarios; se analizan las alternativas con sus respectivos efectos, tanto positivos como negativos; se relacionan los costos y los beneficios de las alternativas; y se elige la mejor opción. En esta etapa, como en todas las demás, es importante la participación de los beneficiarios de la política, pues contribuyen a revisar los objetivos y los modos de llevarlos a cabo.

c. Implementación de la política pública. A través de un proceso de retroalimentación y refuerzo con la etapa de diseño, la etapa de implementación constituye la ejecución efectiva de la política pública, lo que implica la movilización de recursos y la realización de las actividades planteadas en el diseño de la política pública. La implementación más efectiva de una política suele darse cuando sus objetivos y sus medios van adaptándose a las condiciones específicas de los destinatarios: contexto cultural, situación social, ubicación territorial, condición económica.

d. Evaluación de la política pública. La evaluación es en síntesis, una actividad que tiene por objeto maximizar la eficiencia y eficacia de las políticas, programas o cualquier acción diseñada y/o implementada tanto por el gobierno como por cualesquier otra organización, para con ello, lograr la obtención de sus fines particulares y el uso apropiado de los recursos obtenidos[32]

[29] EJEA, op. Cit.
[30] PALLARES, Francesc, *Las políticas públicas: el sistema político en acción*, 1988; en Revista de Estudios Políticos, No. 62, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
[31] TAMAYO, Manuel, *El análisis de las políticas públicas*, 1997; en La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps), Madrid: Editorial Alianza Universidad.
[32] GUERRERO, Juan Pablo, *Revista "Gestión y Política Pública"*.

3.4. Marco teórico de la Perspectiva de Género.

Hemos ya mencionado anteriormente que adoptamos como definición de Perspectiva de Género, una metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, emanados de concepciones sesgadas respecto de la diferenciación entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben llevarse a cabo para incidir sobre los factores que determinan las dinámicas sociales de género y crear las condiciones que permitan transitar en la consecución de la igualdad sustantiva. Esta definición no se ve limitada a la actividad de impartición de justicia, sino que debe traducirse en todos los ámbitos del poder público y en particular en todas las etapas del proceso legislativo.

Como se ha mencionado anteriormente, la trasnversalización de la perspectiva de género es una obligación fundamental del Estado mexicano, emanado tanto de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como del texto constitucional y de la legislación federal. Así, la legislación con perspectiva de género es central para la trasnversalización de género en el sistema legal. La política pública con perspectiva de género debe integrarse en todos los componentes del ciclo de la política pública, para lograr alcanzar el objetivo último de la igualdad entre mujeres y hombres. De ese modo, la legislación con perspectiva de género no es una meta en sí misma, sino un medio para obtener el objetivo final.[33]

Así, tomando la definición adoptada por OSCE/ODHIR, podemos señalar que se entiende por equidad de género, igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres en las leyes y políticas, e igualdad de acceso a recursos y servicios en familias, comunidades y la sociedad en su conjunto.[34]

El género debe ser siempre una dimensión crítica del diseño de política pública. Considerar leyes, políticas programas y presupuestos desde una perspectiva de género es la garantía de que éstas serán justas para mujeres y hombres, llevando a un mejor proceso de toma de decisiones para todas las personas. Las mujeres y los hombres experimentan la vida de formas diferentes, y como resultado tienen diferentes necesidades y realizan distintas contribuciones a la sociedad. Si esas diferencias no son consideradas, se asume de forma automática que las decisiones legislativas afectaran a todas las personas de la misma forma, lo que puede llevar a efectos negativos e imprevistos.[35]

Aún en la actualidad, se ha representado la perspectiva y las necesidades masculinas como la norma, el estándar de la experiencia humana, al momento de desarrollar y ejecutar políticas públicas. Ante el reconocimiento del impacto diferenciado que toda la actividad

---

[33] OSCE/ODIHR, *Making Laws Work for Women and Men: A practical Guide to Gender-Sensitive Legislation,* Varsovia, 2017, p.
[34]OSCE/ODIHR, *Gender Equality and Women's Rights, Factsheet*, Varsovia, 2017,
[35] UNDP, *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A practical Toolkit*, Suva.

pública tiene sobre mujeres respecto de los hombres, se requieren nuevas estrategias para el diseño de políticas que busquen abordar tanto las necesidades de las mujeres como las de los hombres, desde una perspectiva de comprensión de las diferencias que existen entre ambas.

Como se ha mencionado y reiterado con anterioridad, la Perspectiva de Género es, ante todo, una herramienta metodológica de análisis, de modo que su relevancia será mayor, como parte del ciclo de la política pública, en las etapas de definición de la problemática y de diseño. La adecuada implementación de la perspectiva de género en el proceso de diseño de política pública no es una actividad sencilla, y requiere de distintas etapas de implementación, las cuales se desglosarán brevemente a continuación:

a. Etapa de análisis rigurosos del *status quo* desde una perspectiva de género, y la diferencia de necesidades y prioridades entre hombres y mujeres. En el análisis de la política pública a consideración, se debe procurar la identificación sistemática de problemáticas clave que contribuyan a las inequidades de género. Puede describirse como un análisis de las diferencias en condiciones, necesidades, índices de participación, acceso a recursos y desarrollo, control de insumos, y poder de toma de decisiones entre mujeres y hombres. Asimismo, este análisis debe hacer recurso de evidencia existente y considerar la necesidad de recolección de información adicional.

b. Etapa de análisis del impacto de género. En este asunto, la legislación a modificarse o introducirse, deberá ser considerada respecto de sus posibles destinatarios, para considerar qué impacto tendrá sobre sus condiciones, de acuerdo con el contexto determinado, y si las necesidades y prioridades de mujeres y hombres, identificadas como parte del análisis inicial, son efectivamente atendidas por la legislación propuesta.

c. Etapa de intervenciones, perspectivas o consideraciones de género. Con base en los hallazgos obtenidos en las etapas previas, el proceso de legislación con perspectiva de género requiere de la integración de intervenciones, perspectivas o consideraciones específicas en materia de género en la legislación en cuestión.

d. Indicadores de género. Finalmente, para efecto de permitir el monitoreo de los impactos que la legislación ha tenido en la realidad, es fundamental que se incluya en el proceso legislativo el desarrollo de indicadores de género, que permitan regular, monitorear y evaluar el proceso de la ley hacia la consecución de los objetivos planteados con su emisión en materia de género.

3.5. Glosario de Términos.

A continuación, se provee un listado de conceptos clave para la articulación de una metodología para legislar con perspectiva de género, mismos que son definidos de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Federal de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015, en Igualdad Laboral y No Discriminación.

Género. conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales y políticas construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual; a partir de ello se construyen los conceptos de “masculinidad” y “feminidad”, los cuales establecen normas y patrones de comportamiento, funciones, oportunidades, valoraciones y relaciones entre mujeres y hombres

Sexo. Conjunto de diferencias biológicas, anatómicas y fisiológicas de los seres humanos que los definen como mujeres u hombres. Incluye la diversidad evidente de sus órganos genitales externos e internos, las particularidades endócrinas que los sustentan y las diferencias relativas a la función de la procreación.

Discriminación. Toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Discriminación contra la Mujer. 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, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Igualdad Sustantiva. Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Perspectiva de Género. Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.

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

Acciones afirmativas. Son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.

Lenguaje Incluyente y no sexista. Es el uso de aquellas expresiones de la comunicación humana tendientes a visibilizar a ambos sexos, particularmente a las mujeres, eliminando la subordinación, la humillación y el uso de estereotipos.

4. Evidencia empírica o cualitativa que soporta la hipótesis.

A pesar de que la política pública es un fenómeno que se estudia desde el análisis de la administración pública por lo general, el objeto del presente estudio no se enfoca en definir la política pública, sino en establecer una vinculación jurídica, desde el derecho internacional y nacional, al partido político, de utilizar sus medios para la promoción del uso de política pública con perspectiva de género entre su militancia, a fin de optimizar el mandato de promoción de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes. De ahí que, puesto que el análisis que se realiza es de carácter eminentemente dogmático jurídico, esto es, excluyendo en gran medida consideraciones de carácter fáctico o sociológico, es que el tipo de evidencia para soportar la hipótesis será de carácter formal, y nuestro enfoque metodológico será de carácter deductivo, con base en evidencia cualitativa.

Se reconoce entonces que, el carácter de la presente investigación, por lo que respecta a la fuente de los datos, es estrictamente documental, pues se limita al análisis de fuentes indirectas, históricas y literarias y si acaso realizando un meta-análisis de hechos empíricos que hayan sido ya analizados por otros doctrinarios. Así, la investigación se desenvolverá en un plano netamente teórico y documental, sobre objetos que no son susceptibles de percepción sensorial, por su nivel de abstracción.

Dada la naturaleza de nuestro objeto de estudio (de carácter eminentemente formal) y la hipótesis que sobre el mismo intentamos aplicar, resulta evidente que el enfoque que debe de abordarse para su análisis es el enfoque cualitativo. En efecto, nos decantamos por un estudio cualitativo, pues para arrojar luz respecto de la interacción de entes eidéticos, como lo son las normas y en este caso los principios normativos, ninguna utilidad tiene hacer una cuantificación del fenómeno, ni generar modelos estadísticos, pues se trata de un fenómeno de carácter estrictamente abstracto.

4.1. Sobre la existencia de una obligación emanada del derecho constitucional.

Como se estableció en el análisis del marco jurídico, existen diversas fuentes que sustentan la conclusión de que, desde el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, así como de la parte orgánica de nuestra Constitución Federal, se conmina a los partidos políticos, al menos desde una obligación de carácter programático, a adoptar medidas para promover el uso de una metodología con perspectiva de género en el diseño y la implementación de la política pública, por parte de sus miembros.

En primer término, es fundamental establecer que, partiendo del contenido de los artículos 1º y 133 de nuestra Carta Magna, los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano, en materia de derechos humanos, forman parte del bloque de constitucionalidad, de forma que tienen el mismo nivel de obligatoriedad que la Constitución misma, y en consecuencia sus efectos interpretativos se irradian sobre la totalidad del marco normativo nacional.

A continuación, se ofrece una relación de normas de derecho internacional que reconocen derechos fundamentales en favor de las mujeres:

Cuadro 1. Instrumentos normativos de carácter vinculante para el Estado mexicano.

Norma	Contenido
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Artículo 1: Definición del concepto de discriminación contra la mujer, como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo. Artículo 3: Establece la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, en todas las esferas, incluyendo la política, para combatir la discriminación. Artículo 4: Establece la obligación de los Estados Partes de adoptar medidas especiales para combatir la discriminación. Artículo 7: Obligación de Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación política de la mujer
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Artículo 1.1: Deber de los Estados de respetar y garantizar los derechos, sin discriminación. Artículo 2: Deber de los Estados de adoptar disposiciones de derecho interno, incluyendo medidas legislativas. Artículo 23: Derecho de toda la ciudadanía de respetar los derechos políticos como derechos humanos.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer	Artículo 4: Reconocimiento de sus derechos fundamentales. Se puntualiza el derecho a tener igualdad de acceso a funciones públicas. Artículo 5: Derecho de las mujeres para ejercer libre y plenamente sus derechos. Artículo 7: Establece obligaciones de los Estados, de adoptar todos los medios apropiados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incluyendo medidas de carácter legislativo.

Cuadro 2. Recomendaciones del CEDAW, relativas a la obligación de adoptar medidas legislativas.

Recomendación General No. 23, prefacio.	**"…Se recuerda a los Estados Partes que deben tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y, en particular garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: 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 políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) participar en organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se ocupen de la vida pública y política del país…."**
Recomendación General No. 25, párrafo 28.	"El Comité reitera sus recomendaciones generales 5, 8 y 23, en las que recomendó la aplicación de medidas especiales de carácter temporal en la educación, la economía, la política y el empleo, respecto de la actuación de mujeres en la representación de sus gobiernos a nivel internacional y su participación en la labor de las organizaciones internacionales y en la vida política y pública. Los Estados Partes deben intensificar esos esfuerzos en el contexto nacional, especialmente en lo referente a todos los aspectos de la educación a todos los niveles, así como a todos los aspectos y niveles de la formación, el empleo y la representación en la vida pública y política".
Recomendación General no. 23, párrafo 15.	"…La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.

Si bien, existe una pléyade de disposiciones, resoluciones, recomendaciones y opiniones en el ámbito internacional de los derechos humanos en donde se establece la obligación de los Estados de garantizar los derechos de las mujeres, así como los distintos alcances de esas obligaciones con relación a diversos derechos, dado el enfoque particular del presente trabajo, que se enfoca en extrapolar dichos contenidos normativos a la actividad del partido político en el contexto de la promoción de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de política pública, consideramos importante avanzar hacia el análisis de las disposiciones normativas nacionales que vinculan a los partidos políticos y donde se establecen obligaciones relacionadas con la obligación de legislar con perspectiva de género.

A partir de la mitad de la década de los 90, y bajo recomendación de la Asamblea General de la OEA, la CIDH comenzó a dedicar atención a los derechos de las mujeres, comenzando por la creación, de la Relatoría Especial de la Comisión sobre los Derechos de la Mujer, con el mandato de analizar la observancia de las obligaciones establecidas en la CADH por las leyes y prácticas de los Estados de la OEA relacionadas con la mujer, en el año de 1994. [36] Asimismo, la CIDH empezó progresivamente a examinar demandas individuales referentes a violaciones de derechos humanos con causas y consecuencias específicas de género y, a través de sus decisiones sobre las mismas, a lograr importantes progresos en la protección de los derechos de las mujeres en la región.

Pero el órgano que introduce de forma más clara la perspectiva de género como una de las obligaciones estatales en materia de protección de los derechos humanos es la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el 2006, la Corte incorpora por primera vez la perspectiva de género en su jurisprudencia en su resolución del caso *Castro Castro* vs. Perú, destacando la especificidad de género en las violaciones denunciadas. En esta ocasión, la Corte se pronunció sobre la violencia sexual ejercida por parte de agentes del Estado hacia mujeres detenidas.

Como se señala en el protocolo para juzgar con perspectiva de género, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible distinguir diferentes rubros en los que el tribunal interamericano ha utilizado ese método de análisis para identificar de qué forma impacta el género en la controversia: (i) al estudiar el contexto[37]; (ii) en la apreciación de los hechos; (iii) en la valoración de pruebas; (iv) en la verificación de las previsiones adoptadas durante la investigación de delitos que comprenden hechos violentos contra mujeres y niñas; (v) en la identificación de distintos niveles de discriminación por condiciones de identidad adicionales al género (interseccionalidad); (vi) en la identificación de estereotipos, prejuicios, prácticas y roles de género; y (vii) en la determinación de medidas de reparación. No obstante, estos alcances son particulares de la implementación

[36] CIDH, *Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de la Mujer: antecedentes y mandato*, disponible en: http:// www.cidh.oas.org/women/mandate.sp.htm
[37] Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 143.

de la perspectiva de género en la función jurisdiccional y por lo tanto escapan al enfoque del presente manual.

4.2. La perspectiva de género en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, nuestro máximo órgano jurisdiccional, se ha pronunciado con amplitud sobre la perspectiva de género en sus resoluciones, aunque se ha limitado primariamente a considerar la misma en la actividad jurisdiccional. Consideramos de especial relevancia la Tesis de jurisprudencia 22/2016 (10a.), aprobada por la Primera Sala de dicho Alto Tribunal, en sesión de fecha treinta de marzo de dos mil dieciséis, y de rubro "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", en dicha Tesis, se determinó como alcances de la obligación de juzgar con perspectiva de género: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

4.3. Legislación Nacional en materia de promoción y defensa de los derechos de las mujeres.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue promulgada el 11 de junio del año 2003, y establece como obligación del Estado mexicano promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Asimismo, en su artículo 5º dispone que "Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos". Es clara dicha

disposición, respecto a que tal obligación es aplicable también a las cámaras que integran el Congreso de la Unión, de modo que quienes las integran están obligados a procurar que sus acciones se orienten a la eliminación de las circunstancias que propician la discriminación en contra de las mujeres.

Asimismo, se dispone en el párrafo segundo del artículo 3, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, acto que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por mandato constitucional, se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas a que hace referencia la misma ley.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene por objeto “regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.”

Asimismo, dicho instrumento legal establece la definición de diversos conceptos relacionados con la promoción de los derechos de las mujeres, como es el caso de la perspectiva de género, definida en la fracción VI del artículo 5 como:

> VI. Perspectiva de Género. Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género;

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La más reciente ley a nivel federal ha sido la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que tomando como referentes distintos instrumentos internacionales como la CEDAW, la Convención Belem do Pará, entre otros, articula una serie de medidas dirigidas a lograr una sociedad no violenta, bajo los principios de igualdad, de no discriminación y de dignidad. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Establece la coordinación entre la Federación, los estados y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar todo tipo de discriminación contra la mujer, a través de medidas presupuestales y administrativas. El 3 de abril de 2007, en cumplimiento de la referida ley, fue establecido el Sistema Nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra la Mujer. El objetivo es conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales y su trabajo lo realiza mediante comisiones.

4.4. Marco normativo en materia de planeación democrática.

Si bien en México no existe una norma específica que conmine a las autoridades en sus procesos de creación y aplicación de Políticas Públicas, si existe un marco normativo que indirectamente establece límites y parámetros a la actividad pública. El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el fundamento de la obligación del Estado para llevar la rectoría del desarrollo nacional, la cual deberá realizar en términos reales mediante una planeación definida. Por su parte, en el artículo 26 constitucional se prevé un Sistema Nacional de Planeación, el cual tiene como objetivo lograr un crecimiento económico que impacte en el empleo y sobre todo logre una justa distribución del ingreso y la riqueza con la que cuenta el país.[38]

Sobre el concepto de planeación, ésa puede definirse como la etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales, económicas, sociales y políticas, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio determinado.[39]

Ahora bien, en México contamos con un Sistema Nacional de Planeación, que se encuentra previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como un principio fundamental encontramos que el garante del desarrollo nacional que se busca mediante la planeación es el Estado mexicano, puesto que le corresponde encabezar este ejercicio, el cual deberá ser integral y estar enfocado en fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático del país.

El propio artículo 26 constitucional establece las bases para que el Estado conduzca la planeación y oriente la actividad económica nacional, por lo que, normativamente, la Planeación Nacional del Desarrollo se entiende como la orientación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

La rectoría del Estado en la economía, es uno de los mecanismos a través del cual se ejerce la Planeación de Desarrollo. El Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido por la carta magna, se constituye en un conjunto de relaciones entre diversas dependencias

[38] COQUIS VELASCO, Francisco Javier, "Retos del derecho urbanístico", tesis de doctorado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 60.
[39] Glosario de Términos de Finanzas y Deuda, Boletín Financiero, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2003, http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/p.htm.

de diferentes ámbitos y órdenes de gobierno, así como por las agrupaciones e individuos de la sociedad civil que intervienen en éste.[40]

Reglamentaria de esta porción constitucional, es la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983. La misma indica que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.5 Obligación de los partidos políticos de promover los derechos de las mujeres.

En México, es de explorado derecho que corresponde a los partidos políticos la promoción de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, y que es por lo tanto una de sus obligaciones esenciales encaminar su actividad hacia la consecución de esta tarea. Así, el párrafo segundo del artículo 41, base I, establece de forma textual lo siguiente:

> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso 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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

En la base I del artículo 41 constitucional, segundo párrafo, se establece que 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.

Cabe destacar que el artículo 7, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como un derecho de la ciudadanía, y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

[40] COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *Sistema Nacional de Planeación*, en La Constitución y el Derecho Administrativo Jorge Ferández Ruíz, Coordinador, UNAM, México, 2015

Respecto del destino de gasto programado para la promoción política de la mujer, el artículo 51, numeral 1, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 163, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización establece que los institutos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, debiendo destinar anualmente el tres por ciento para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Ahora bien, el artículo 73 de la Ley General de Partidos Políticos, con relación al 163, numeral 1, inciso b) del Reglamento de Fiscalización establece que, para el gasto de capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el 3% del financiamiento público ordinario, en las actividades relacionadas con la promoción política de la mujer.

4.6 Conclusiones.

Es un hecho que es obligación de los Estados, y en particular de los partidos políticos llevar a cabo actos adecuados para la promoción de los derechos de las mujeres, erradicando toda forma de discriminación en su contra y procurando la eliminación de los obstáculos estructurales que les impiden el acceso a pleno goce y ejercicio de sus prerrogativas. Asimismo, es un hecho que, en el ámbito de la actividad estatal, la política pública es uno de los medios que se pueden adoptar precisamente para promoción de los derechos de las mujeres.

Ahora bien, también del texto constitucional y del contenido de los tratados y recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos, se observa que a cargo de los partidos políticos también corre el deber de promover, por medios adecuados, los derechos de las mujeres. Esta obligación, al tratarse de un criterio amplio y que no representa una posibilidad realización inmediata, sino que se requiere del desenvolvimiento de numerosos actos a través del tiempo para la optimización del principio que comportan, claramente se trata de un deber de orden programático, es decir que se realiza con los medios disponibles y de forma gradual en el tiempo. De ahí que exista una amplia variedad de opciones para la realización del propósito constitucional de promoción de los derechos de las mujeres por parte de los partidos políticos. Entre tales opciones se encuentra la promoción de la utilización de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de la política pública, que como hemos visto, se ha establecido que, es una de las herramientas más útiles para optimizar las acciones realizadas, y procurar una mayor idoneidad de las mismas. La perspectiva de género permite un uso más racional, y en consecuencia más óptimo, de los recursos con los que dispone el Estado para la promoción de los derechos de la mujer.

No obstante, es evidente que el uso de los recursos del Estado no corresponde a los partidos políticos, sino al Estado mismo. De modo que en el ámbito de acción del partido, lo único que éste puede hacer es emitir lineamientos internos, para incentivar a todas las personas militantes de partido, que desempeñen alguna función en la administración pública, ya sea por elección popular o por designación, o que ocupe cualquier posición de toma de decisiones de política pública, en los tres niveles de gobierno, a fin de que utilicen

la perspectiva de género como herramienta metodológica en el diseño y la implementación de la política pública.

5. Propuestas.

5.1. Fundamento e introducción.

El Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53, inciso “i” de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, aprobados por la XVIII Asamblea Nacional Extraordinaria, con el compromiso emanado de los principios de doctrina, y en seguimiento de las acciones planteadas en el Plan Estratégico del Partido Acción Nacional en Materia de Igualdad Política entre Hombres y Mujeres, propone la emisión del presente Manual de Política Pública con Perspectiva de Género del Partido Acción Nacional, de carácter orientador, al tenor de las consideraciones y los elementos que se establecen a continuación.

Acorde con sus principios de doctrina, el Partido Acción Nacional sostiene y afirma, que la equidad de género debe siempre significar un pleno acceso, en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, al goce y ejercicio de los derechos fundamentales para la realización plena de la persona humana, en lo individual, en lo familiar y en la vida democrática. Es inaceptable y debe ser erradicada la discriminación en contra de la mujer en la familia, el trabajo, la política y todas las demás esferas sociales, especialmente en la esfera política que es la más determinante para la transformación de las estructuras sociales que perpetúan esta condición de discriminación. Acción Nacional reconoce plenamente las consecuencias prácticas de la común dignidad de las mujeres y los hombres, y de su común carácter de sujetos y agentes responsables y colaboradores en la construcción, animación y dirección de la sociedad.

Partiendo de dicho compromiso, se promueve la adopción de presente Manual, que ilustre la actividad de todas las personas encargadas de tomar decisiones de política pública, en los tres niveles de gobierno, a efecto de que en el ejercicio de su función administrativa promuevan la realización de los objetivos y valores que se desprenden de la agenda de género del partido, y para materializar el imperativo ético y constitucional de garantizar a todas las mujeres el acceso pleno al goce y ejercicio de sus derechos. La política pública es la herramienta más concreta y estructurada para la realización de los objetivos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, que procura la inclusión de todas las perspectivas en el diseño del ejercicio de los recursos y la actividad pública, y la perspectiva de género debe, indudablemente, ser una de las consideraciones centrales en este proceso.

El presente Manual busca ser un documento que dote a las personas encargadas de tomar decisiones en materia de política pública de una comprensión suficiente de las razones por las que la promoción de los derechos fundamentales de las mujeres es de la más alta prioridad, permitiéndoles entender de forma completa y adecuada el sentido y los alcances de la perspectiva de género como metodología analítica y de toma de decisiones, y les provea de herramientas conceptuales y prácticas para llevar a cabo las distintas acciones tendientes al diseño e implementación de políticas públicas, siempre con apego a una

perspectiva de género. Este documento no tiene carácter vinculante; sin embargo, si constituye un instrumento de carácter orientador para ilustrar la actividad de las personas que militen en el Partido Acción Nacional.

5.2. Misión y Visión General

La aspiración del Partido Acción Nacional, con la creación de presente manual, es que todas las personas militantes de partido, que desempeñen alguna función en la administración pública, ya sea por elección popular o por designación, o que ocupe cualquier posición de toma de decisiones de política pública, en los tres niveles de gobierno, se constituyan en verdaderas promotoras de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las mujeres en México, a través de la articulación de una agenda y política pública comprensiva en materia de género, transversalizando la promoción de los derechos de las mujeres en toda la actividad estatal que implique el diseño e implementación de política pública.

5.3. Objetivos Específicos.

Generar una metodología de análisis para la implementación de la perspectiva de género. La perspectiva de género es, ante todo, una metodología de análisis para informar la toma de decisiones en los procesos públicos. De ahí que, ante todo, el presente manual debe generar esas estructuras de análisis para facilitar el proceso de diseño de política pública con perspectiva de género.

Desarrollar insumos conceptuales adecuados. Para poder realizar un análisis adecuado, es fundamental que quien lleva a cabo el proceso de diseño e implementación de política pública, tenga una familiaridad suficiente con los conceptos clave para la articulación de la perspectiva de género, de modo que esté en aptitud de implementarla en su actividad parlamentaria.

Promover la transversalización de la perspectiva de género. La perspectiva de género debe ser no solo un principio jurídico fundamental y una herramienta hermenéutica, en su aspecto formal, sino que debe permear en toda la actividad pública. De ahí que es fundamental que la perspectiva de género forme parte también de los procesos de toma de decisión en el ámbito de la política pública.

Contribuir a prevenir y erradicar la discriminación y la violencia contra la mujer. El diseño de la actividad pública estructurada, para garantizar los derechos de las mujeres es la herramienta más importante para la transformación de una sociedad. Sin embargo, esta perspectiva debe reflejarse en la totalidad de la planeación y ejecución de políticas públicas, no solamente en aquellas que estén directamente dirigidas a las mujeres, por lo que la perspectiva de género en todas las políticas públicas diseñadas e implementadas por un gobierno determinado, incluso en aquellas en las que el impacto sobre el derecho de las mujeres sea indirecto, es fundamental.

Propiciar presupuesto con perspectiva de género. Las estructuras que perpetúan la discriminación en contra de las mujeres no sólo se sitúan en el ámbito de lo jurídico-formal. La política pública bien instrumentada es el mejor mecanismo para combatir la desigualdad, y ésta solo puede desarrollarse correctamente si existe un proceso de presupuestación adecuado.

5.4. Principios Generales.

Perspectiva de Género. A pesar de que existe una intención creciente, en todos los ámbitos del poder público, por promover de forma progresiva la realización de los derechos de las mujeres, es indispensable que en la implementación de la política pública se considere el impacto que la actividad estatal puede tener, de forma directa o indirecta, sobre el goce de los derechos de mujeres, niñas y adolescentes. Es por ello que la Perspectiva de Género, como herramienta hermenéutica, resulta de vital importancia en la mediad en la que permite analizar a profundidad las causas y consecuencias estructurales que traen consigo un impacto desproporcionado sobre los derechos de las mujeres.

Eliminación de factores estructurales. Es importante reconocer y atajar aquellos aspectos de carácter sistemático que se constituyan como obstáculos para las mujeres, desde la actividad legislativa. Aspectos como la eliminación de los factores estructurales que propician la discriminación y la violencia contra las mujeres deben ser especialmente prioritarios, la promoción de un ambiente saludable y equitativo de trabajo que permita igualdad laboral plena, así como la modificación de patrones culturales y roles de género que limiten el acceso de las mujeres al goce y ejercicio de sus derechos.

ransversalidad. La discriminación en contra de la mujer suele verse exacerbada por otros factores en categorías sospechosas. Algunos segmentos, ya sea por condiciones personales, socioeconómicas o culturales, suelen tener menos acceso a oportunidades, lo que no solamente produce un sesgo en la promoción de la mujer, sino que priva al partido de nuevas oportunidades de fortalecimiento de las perspectivas democráticas del partido. Es fundamental que toda decisión de política pública sea sensible a este aspecto multidimensional de la discriminación en contra de las mujeres.

Transparencia y Rendición de cuentas. Es un hecho que el diseño e implementación de cualquier política pública implica el destino de recursos públicos y la afectación de diversos intereses sociales. Es por ello que el ejercicio transparente de dichos recursos y una apertura para rendir cuenta a la sociedad destinataria de la implementación de la política pública es indispensable. Para ello, un apego irrestricto a las normas de transparencia, tanto legales como reglamentarias, debe ser un postulado de observancia necesaria.

Agenda Política de Género. La agenda política de un gobierno, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, es donde se hacen manifiestas las prioridades de políticas de dicho gobierno. En la medida en la que la promoción de los derechos de las mujeres es uno de los postulados centrales de la agenda política de los gobiernos del Partido Acción Nacional, esta característica se debe ver reflejada directamente en los documentos de política, como

los planes de desarrollo. Sin embargo, no basta con la simple manifestación de intención en materia de género, sino que se debe desarrollar una política congruente, concreta, que abarque los temas fundamentales y que sea común a todas las personas en posiciones de toma de decisiones de política pública que militen en Acción Nacional.

Agregación y Organización. La participación de la sociedad en el diseño e implementación de la política pública es una condición para el éxito de la misma. Cuestiones como cuánta gente piensa que el problema es importante, y qué tan organizada están las personas interesadas debe ser vital. La participación de la sociedad civil organizada, así como la consulta con los grupos de interés y el acceso a participación en la toma de decisiones son la clave para la agregación y la organización en todas las etapas del ciclo de política pública.

Legitimación. Deben tomarse en consideración, más allá de la valoración de criterios técnicos y administrativos, el respaldo ideológico y la valoración de criterios políticos. Es por ello que una consideración primordial al diseñar e implementar la política pública debe ser el apoyo que la sociedad pueda otorgar a la solución propuesta y si es posible, con las herramientas de comunicación política, mantener ese apoyo.

Generación de base de datos. Establecer una conciencia clara sobre las necesidades que debe ser atendidas a través de una política de género es necesaria, con base en datos estadísticos desglosados por género, que sean producidos para informar el ejercicio de la administración pública. Cualquier información que sea recopilada por los gobiernos, para sus necesidades internas y externas debe tener en consideración el impacto desproporcionado sobre el género, y de ser posible, considerar su relación con aspectos socioeconómicos, etarios, profesionales, personales, culturales entre otros.

5.5.. Manual de Política Pública con Perspectiva de Género.

Para atajar la brecha de género que subsiste en México, como consecuencia de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales que replican concepciones estereotípicas del rol de las mujeres en la sociedad, es fundamental que los Estados lleven a cabo un ejercicio estructurado y estratégico de su actividad pública en aras de lograr la igualdad sustantiva. La forma más efectiva de realizar este cometido es por medio del diseño e implementación de política pública con perspectiva de género. Entendiendo a la Perspectiva de Género como una herramienta metodológica de análisis, su objetivo primordial es permitir a quien tiene la función de participar en el diseño de política pública considerar el impacto diferenciado de su implementación en mujeres respecto de los hombres, y entender la diferencia que existe en las necesidades y preocupaciones de unas frente a los otros.

Desde esa perspectiva, el Partido Acción Nacional pone a disposición de la militancia de este instituto político el presente manual, para efecto de que pueda llevar a cabo el diseño e implementación de política pública con perspectiva de género para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Es muy importante considerar que el presente

documento no pretende ser un manual de elaboración de políticas públicas como tal, sino exclusivamente de implementación de la perspectiva de género durante el proceso de diseño e implementación de las mismas, por lo que una gran mayoría de los aspectos teóricos y técnicos de la elaboración de políticas públicas por si mismas no serán objeto del presente análisis.

El ciclo de vida de la creación de política pública constituye un proceso con diferentes etapas y que requiere de diferentes niveles de análisis. Para efectos de la implementación del presente manual, las recomendaciones a formularse se centrarán en aquellos actos que corresponden principalmente al análisis de necesidades y de impacto de género. Conforme a lo que se ha señalado en el apartado de marco teórico, hemos de proponer una metodología basada en el proceso del ciclo de la política pública, el cual estará dividido en cuatro etapas: i. Definición del Problema de Política Pública; ii. Diseño de Política Pública; iii. Implementación; y iv. Evaluación.

Definición del Problema de Política Pública.

El primer paso en el ciclo de la política pública es determinar la problemática que requiere ser solucionada con la política a proponerse. Los recursos con los que un gobierno cuenta son siempre limitados, por lo que la capacidad que tendrá de atender las problemáticas se verá limitada por la disponibilidad de dichos recursos, sean de carácter económico, material o humano. De ahí que se deba priorizar cuidadosamente las problemáticas que requieran una atención mayor. La definición de un tema de interés público es el fundamento para la determinación de objetivos, instrumentos, alternativas, estrategias y acciones a implementar. Para ello, tener la mayor cantidad de información cuantitativa y cualitativa resulta determinante. Como se ha referido con anterioridad, la perspectiva de género debe entenderse, ante todo, como una metodología de análisis. De modo que, al abordar el ciclo de política pública, la etapa de definición del problema de política pública es la más importante.

A continuación, se establece una guía escalonada para implementar un análisis con perspectiva de género para el proceso de definición de la problemática y el diseño de política pública.

Paso 1. Análisis de necesidades.

Todo acto de gobierno que se realice con perspectiva de género, debe partir de un análisis riguroso de género. Este es el postulado central de la política pública con perspectiva de género, pues constituye una condición necesaria para desarrollar todas las demás etapas de planeación, diseño, implementación y monitoreo de la política pública, para la identificación y atención de necesidades de género.

Existen dos preguntas clave que este análisis debe responder: 1. ¿La perspectiva de género ha sido incluida en el proceso de toma de decisiones en la problemática central?; y

2. ¿La propuesta de solución bajo análisis puede incrementar o disminuir las inequidades entre mujeres y hombres?

La primera etapa en el proceso de análisis es la identificación de una problemática y el desarrollo de un análisis de necesidades. Este proceso busca arrojar luz en lo que las personas destinatarias de la medida y la forma en la que la propuesta de solución puede atender esas necesidades, entendiendo posibles diferencias en las necesidades de las mujeres, niñas y adolescentes frente a la de los hombres, identificando sus aspectos estratégicos y prácticos, y estableciendo prioridades, subrayando las inequidades de género y la necesidad de que sean atendidas desde la legislación.

Este proceso debe establecer el área en la que estas necesidades se encuentran: la educación, el trabajo, la vida familiar, los derechos políticos, la vida rural, el acceso a servicios de salud adecuados, la migración, *inter alia*. Una vez identificada el área a la que la problemática se adscribe, es indispensable hacer una descripción completa del contexto en el que tal problemática se encuentra, tanto en el momento actual (análisis sincrónico), como a través del tiempo (análisis diacrónico):

Se debe dividir el análisis de necesidades en dos rubros:

a. Necesidades prácticas. Son aquellas necesidades que surgen de las circunstancias cotidianas de la vida de mujeres y hombres, con base en los roles de género que le son asignados por la sociedad. Regularmente se asocian con los roles de cuidado y las expectativas sociales.

b. Necesidades estratégicas. Se trata de el énfasis que se debe poner sobre los factores estructurales de la discriminación. Estas necesidades deben incluir la erradicación de la dependencia de las mujeres en la sociedad y el incremento del acceso a oportunidades.

Análisis de interseccionalidad.

La interseccionalidad hace referencia a la interacción de condiciones de identidad como raza, clase y género en las experiencias de vida, especialmente en las experiencias de privilegio y opresión. Si el análisis con perspectiva de género considera a las mujeres de forma exclusiva por su condición de mujer, sin tomar en cuenta de qué forma otras condiciones personales pueden exponerlas a mayor vulnerabilidad frente a los obstáculos sociales, será un análisis incompleto e ineficaz. El primer paso es identificar posibles categorías sospechosas de personas en situación de vulnerabilidad que pueden también ser destinatarias de la norma, por su condición étnica o racial, discapacidad, situación socioeconómica o cualquier otra característica. Una vez identificado lo anterior, debe considerarse como dicha condición o condiciones pueden verse relacionadas con el género y de qué forma la propuesta de política pública atiende esta interseccionalidad.

Cuadro 3.

Preguntas que deben responderse durante el análisis de necesidades.

- ✓ ¿En qué consiste la situación existente que busca modificarse, o la ausencia de condiciones que se busca generar con la propuesta de solución?
- ✓ ¿Cuál es la problemática central que se busca atender con la política pública propuesta?
- ✓ ¿Cuál es el contexto en el que la problemática se ve inserto?
- ✓ ¿Cuáles son los antecedentes de la problemática?
- ✓ ¿En qué área de la vida humana se sitúa la problemática que busca atenderse?
- ✓ ¿Quiénes son las personas que pueden verse afectadas por la implementación de la política pública, de forma directa o indirecta?
- ✓ ¿Cuáles son las necesidades de las personas destinatarias que se buscan atender con las medidas propuestas?
- ✓ ¿De qué forma esas necesidades son distintas para mujeres respecto de los hombres?
- ✓ ¿Cómo afecta la problemática de forma distinta a las mujeres respecto de los hombres?
- ✓ ¿Es posible identificar si un género puede verse afectado más que el otro por la implementación de la política pública, y en qué medida?
- ✓ ¿Entre los destinatarios de la política, pueden identificarse grupos humanos en situaciones de vulnerabilidad que puedan relacionarse con el género?
- ✓ ¿De qué forma estas distintas áreas de vulnerabilidad se relacionan con el género, en la definición de las necesidades de las personas destinatarias?
- ✓ ¿Cuáles son los objetivos concretos que se persiguen con la implementación de la política pública?

Paso 2. Recolección de datos.

La recolección de datos es el proceso más importante para el desarrollo de la totalidad del proceso de análisis con perspectiva de género. Como se ha mencionado antes, el análisis riguroso es condición necesaria para la implementación de la perspectiva de género, y la rigurosidad de dicho análisis estará determinado por la calidad de la información disponible para el mismo. Es importante destacar que el paso 1 y paso 2 deberán llevarse a cabo, en la medida de lo posible, de forma simultánea, pues la recopilación de la información en la etapa preliminar debe informar el análisis de necesidades y viceversa.

Los datos recolectados deben incluir tanto información cuantitativa como cualitativa, a fin de ser capaz de medir todos los aspectos de la inequidad de género en el sector que se verá impactado por la propuesta de política pública, así como identificar sus condiciones actuales, tendencias e impactos. Tanto la información cuantitativa desglosada por género,

como la información cualitativa son de especial importancia en el análisis con perspectiva de género.

Cuadro 4.

Al momento de hacer la recolección de información se deberá dar respuesta a las siguientes preguntas[41]:

- ✓ ¿Qué información desglosada por género se encuentra disponible para la problemática planteada?
- ✓ ¿Cuál es la calidad de dicha información?
- ✓ ¿Dicha información evidencia diferencias de género, o interacciones diferenciadas entre hombres y mujeres con diversas variables (edad, nivel educativo, origen étnico, pertenencia a una nacionalidad distinta, estado civil, nivel socioeconómico, discapacidad, o cualquier otro)?
- ✓ ¿Qué información adicional desglosada por género se requiere recabar?
- ✓ ¿Cómo se puede recabar dicha información y a qué costo?

En el proceso de recabación de información cuantitativa y cualitativa, lo ideal es que el gobierno cuente con mecanismos para la generación de esa información, así como para la agregación estadística y la valoración de su confiabilidad. Sin embargo, es posible que no se cuente con estas estructuras, o que, existiendo, sean insuficientes para cubrir las necesidades de insumos informáticos que se requieren para desarrollar el análisis con perspectiva de género. En su caso, existen dos alternativas que deben considerarse, atendiendo siempre a la disponibilidad de recursos.

a. **Contratación de especialistas independientes**. En caso de que no se cuente con información suficiente, o que no se tengan los mecanismos adecuados para hacerse por propia cuenta de dicha información, necesaria para desarrollar el análisis con perspectiva de género, se debe recurrir a personas especialistas para llevar a cabo una investigación rigurosa, recabando y organizando la información que se necesita para el proceso de definición de problema de Política Pública. Esta alternativa deberá tomarse siempre y cuando se cuente con recursos suficientes para ser destinados a tal fin.

b. **Consulta de bases de datos de terceros**. A continuación, se mencionan algunas fuentes confiables de información que pueden ser de utilidad al momento de elaborar el análisis estadístico.

- ✓ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (Cámara de Diputados): Es un órgano de apoyo técnico que tiene por objeto apoyar en forma

[41] OSCE/ODHIR, MAKING LAWS WORK FOR WOMEN AND MEN: A PRACTICAL GUIDE TO GENDER-SENSITIVE LEGISLATION, op. Cit.

objetiva, imparcial y oportuna el trabajo legislativo mediante la información analítica, y servicios técnicos que contribuyan a promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género.

✓ Unidad Técnica para la Igualdad de Género (Senado): Es el órgano técnico responsable de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional del Senado.

✓ Unidad para la Igualdad de Género de la Cámara de Diputados: Es el órgano técnico responsable de asegurar la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional de la Cámara de Diputados.

✓ Unidad de Servicio de Información Estadística y Geográfica de la Cámara de Diputados. Esta Unidad es resultado de convenios de colaboración entre la Cámara de Diputados con el INEGI, y brinda sus servicios a legisladoras y legisladores, Grupos Parlamentarios, comisiones, comités y personal técnico de apoyo.

✓ Instituto Nacional de Estadística y Geografía: Organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía, que permita dar conocer las características de nuestro país y ayudar a la toma de decisiones.

Cuenta con algunas bases de datos específicas de información desglosada por género, mismas que se mencionan a continuación.

- Atlas de Género.
- Encuesta Nacional Sobre la Dinámica en las Relaciones de los Hogares (ENDIREH).
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los H
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU)
- Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID)
- Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT).

✓ Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo para Prevenir la Discriminación. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), son dos organismos que realizan estudios y dan a conocer datos respecto a la discriminación y las mujeres en México.

✓ Instituciones de educación superior o centros de investigación especializados en desarrollar información cuantitativa o cualitativa en materia de género.

✓ Organismos internacionales.

- ONU Mujeres.
- UNStats, indicadores para medir el progreso hacia los objetivos del desarrollo sustentable.
- Comisión Económica para América Latina y el Carib
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: índice de desarrollo de género.
- OCDE, Gender, Institutions, and Development Database
- Organización Internacional del Trabajo: Base de datos de condiciones de leyes en materia de condición del trabajo y empleo.
- Banco Mundial: GenderStats.

Paso 3. Consulta con grupos de interés.

Una vez identificado el problema principal y recabada información relevante y suficiente para hacer una descripción oportuna de la problemática a abordarse, es fundamental realizar un proceso de consulta con las personas o grupos que puedan tener un interés específico en la implementación de la política pública. Consultar a los grupos interesados acerca de sus necesidades puede contribuir a profundizar en el análisis de género al validar y sumar las perspectivas de las personas interesadas, integrar sus sugerencias de política y enriquecer la planeación estratégica. Ello puede ayudar también en la identificación de indicadores apropiados para el monitoreo y seguimiento.

La participación de grupos de interés puede también servir de apoyo, al ofrecer ideas desarrolladas desde sus propias experiencias, para fortalecer la promoción de objetivos en materia de equidad de género. El proceso de disminución de las brechas de desigualdad debe desarrollarse de forma participativa con las mujeres que se enfrentan a dichos obstáculos día a día.

En el proceso de consulta con grupos de interés, debe tomarse en consideración, a:

a. **Personas destinatarias de la medida de política pública**: Esto no debe incluir solamente a las mujeres que se ven directamente afectadas con las medidas propuestas, sino a la totalidad de las personas que participan del área de actividad humana en donde la política pública ha de ser implementada. Se debe dar especial énfasis a la participación de mujeres que han sido víctimas de violaciones a derechos humanos en cualquier acto que pueda verlas involucradas.

b. **Representantes del sector público**: Esto debe incluir las perspectivas de personas que desempeñan una función de gobierno y que se relaciona con la actividad a desarrollarse, o quienes tendrán a su vez la función de implementar la política pública en el futuro.

c. **Representantes de la sociedad civil**: Al considerar las perspectivas de los grupos de interés, es de especial importancia establecer cooperación con los grupos de la sociedad civil organizada. Estas organizaciones de promoción de los derechos de las mujeres, pueden fortalecer la perspectiva de género en el desarrollo de la política pública y ofrecer experiencias y soluciones para problemas que forman parte de su ámbito de acción.

d. **Personas que forman parte de la academia**: Debe también considerarse la opinión de personas expertas e investigadoras en materia de género, para poder tener una comprensión más completa de la problemática que busca atenderse, que por lo general será de una elevada complejidad.

Paso 4. Análisis de impacto de género.

Con la información recabada como parte del análisis de necesidades, de recolección de datos y de consulta con grupos de interés, debe realizarse una evaluación concreta de impacto de género de la propuesta de política pública. Este análisis va más allá del análisis de "sectores" de población, y se enfoca en el impacto que puede tener al nivel de género. Así, la principal pregunta que debe postularse es:

¿La implementación de esta política pública impactará de forma distintita a mujeres y a hombres? Y de ser así, ¿en qué medida?

Para resolver dicha pregunta, primero deben tenerse presentes cuatro principios fundamentales del análisis, que son:

i. ***Representación***: El impacto que la medida pueda tener en la representatividad de las mujeres en posiciones de toma de decisiones y su capacidad de acceder a dichas posiciones

ii. ***Recursos***: El impacto que la medida pueda tener en la distribución de recursos cruciales tales como el tiempo, el espacio, la información, los recursos económicos, el poder político, educación y formación profesional, acceso a oportunidades laborales, nuevas tecnologías, vivienda digna, servicios de salud, medios de transporte, oportunidades de sano esparcimiento, entre otros.

iii. ***Derechos***: El impacto que la medida propuesta pueda tener en la discriminación, sea formal (directamente en la normatividad) o material (como resultado de aplicación de la norma), y el acceso a derechos humanos, incluidos el acceso a una vida libre de violencia, acceso a la justicia, *inter alia.*

iv. ***Realidades***: El impacto que la medida pueda tener en los roles de género, sean reales o percibidos, la división sexual del trabajo, actitudes y comportamientos hacia las mujeres y la perpetuación de estereotipos de género que constituyan barreas en el acceso de las mujeres al goce y ejercicio de sus derechos.

Dependiendo del rubro, estos principios deben de formar parte del análisis del impacto de género de la norma que deberá además identificar a las personas destinatarias directas o indirectas de la política pública, así como medir el impacto diferenciado que pude tener sobre ellas desde una perspectiva de interseccionalidad. La realización de dichas conclusiones debe realizarse de forma pormenorizada y plenamente razonada, no como justificación para la propuesta original, sino precisamente para realizar los ajustes necesarios y razonables a la misma, en aras de generar una propuesta de política pública más completa y que atienda de mejor forma las necesidades tanto de mujeres como de hombres. A continuación, se establecen algunas preguntas clave que deben responderse al momento de realizar esta evaluación de impacto de género.

Cuadro 5.

Preguntas que deben responderse en un análisis de impacto de género.

- ✓ ¿Es posible identificar si un género es más susceptible de verse afectado con la política pública propuesta?, y en su caso ¿en qué medida?
- ✓ ¿Se abordan de forma específica las diferencias de género en la medida propuesta?
- ✓ ¿La propuesta aborda de forma directa o indirecta la promoción de los derechos de las mujeres?
- ✓ ¿Se han tomado previsiones en el diseño de la propuesta de política pública para mitigar el impacto diferenciado de su implementación por género?
- ✓ ¿La propuesta de medida afecta a largo plazo la perspectiva de materialización de la equidad de género?
- ✓ ¿Entre los destinatarios directos o indirectos de la política pública, puede identificarse a grupos de personas en situación de vulnerabilidad que puedan verse afectadas de forma exacerbada por la implementación de la misma?
- ✓ ¿Qué tipo de evidencia existe para considera que las consideraciones de género están siendo debidamente contempladas en el proceso de toma de decisiones que llevó a la elaboración de la propuesta?
- ✓ ¿La propuesta fortalece de forma equitativa para mujeres y hombres el acceso a oportunidades para el goce y ejercicio de sus derechos?

Diseño de Política Pública.

El diseño de política pública propiamente dicho deberá estar directamente determinado por las conclusiones que se extraigan del análisis de impacto de género en la definición del problema de Política pública. Una vez definida la problemática, se deben plantear objetivos claros y precisos, identificando la población de personas afectadas y beneficiarias, analizando la alternativa con sus respectivas consecuencias, tanto positivas como

negativas, tomando en consideración costos y beneficios y eligiendo de ese modo la mejor opción.

Paso 5. Identificación de problemas susceptibles de modificación por medio de política pública.

Una vez que se tiene una comprensión clara de la problemática general, de las causas de la misma, de sus consecuencias y de impacto de género, es indispensable que se determine la mejor forma de atender esas causas. Para ello, y considerando siempre la disponibilidad de recursos económicos, materiales y humanos, deben seleccionarse aquellos aspectos de la problemática que pueden ser efectivamente abordados y resueltos con la implementación de la política pública.

En este proceso de identificación, deben reconocerse: i. la situación en que se encuentra el ámbito de aplicación de la política pública; ii. Los factores condicionantes y determinantes de dicho ámbito. iii. La estructura y funcionamiento del sistema de servicios y funciones públicas en ese ámbito; y iv. Las relaciones entre los productos del sistema de servicios y funciones públicas y la población. Partiendo de estas premisas, y habiendo identificado los principales factores que determinan la situación del ámbito de la vida humana que busca modificarse con la implementación de la política pública, debe seleccionarse estratégicamente aquellos factores que, si pueden ser modificados con los recursos disponibles, para efecto de que los esfuerzos de la actividad pública se centren en la atención de dichos factores.

Paso 6. Planteamiento preliminar de alternativas de solución.

El siguiente paso, teniendo la determinación de las problemáticas concretas que se buscan atender, perfectamente delimitadas por la información cualitativa y los datos estadísticos arrojados en la etapa de definición del problema de política pública, es necesario plantar distintas alternativas de posible solución, considerando que ninguna de etas constituye la resolución final respecto de las medidas de la política pública a adoptarse. En este planteamiento de soluciones, debe siempre tenerse en consideración las conclusiones arrojadas por el análisis de impacto de género, a fin de buscar que, con las soluciones propuestas, se afecte en la menor medida posible los derechos de mujeres, niñas y adolescentes, o en su caso que se consiga un beneficio para tales derechos. De ese modo, como parte de la aplicación de la perspectiva de género al diseño de política pública, en el planteamiento preliminar de alternativas de solución, el criterio central será la idoneidad de la medida propuesta. A continuación, se ofrece una guía breve para esta evaluación.

Cuadro 6.

Evaluación de idoneidad de la propuesta de solución.

- ✓ ¿La solución propuesta es posible de implementar con los recursos económicos disponibles?
- ✓ ¿La solución propuesta es posible de implementar con las capacidades técnicas disponibles?
- ✓ ¿La solución propuesta está planteada para atender alguna de las causas del problema?
- ✓ ¿La solución propuesta está planteada para mitigar alguna de las consecuencias del problema?
- ✓ ¿Es posible establecer una temporalidad en la que es previsible la implementación de la solución propuesta?
- ✓ ¿Existe algún antecedente análogo a la solución propuesta que permita concluir la efectividad de la medida?
- ✓ ¿Existe algún otro tipo de indicador que permita calificar la confiabilidad de la solución propuesta?
- ✓ ¿Qué tan esperable es que el problema se solucione con la implementación de la solución propuesta?

Paso 7. Metas preliminares y priorización.

Tan pronto como se han determinado aquellas problemáticas que son susceptibles de modificación con la aplicación de la política pública, lo procedente es el establecimiento de una visión general de lo que se busca conseguir con la implementación de la política pública planteada. Por regla general, esta visión debe poder enunciarse e n una sola oración, de modo que sea lo suficientemente concreta como para plantear una estrategia para su eventual consecución.

Partiendo de dicha visión general, se deben trazar objetivos cuyo cumplimiento permita alcanzar la solución de las problemáticas antes seleccionadas. Para eso, se debe tomar en consideración un plazo determinado y una consideración preliminar de los medios que se necesitan para lograrlo.

Ahora bien, una vez identificados los problemas y las soluciones, se debe establecer, de forma sucinta, el estado de cosas que se buscan lograr con la política pública, y que tengan un nexo de causalidad directo respecto de las propuestas de solución. Estos objetivos deben ser lo más concretos que se pueda, manteniéndose además dentro de los límites marcados por el respaldo ideológico y político que hay hacia el gobierno, respondiendo así a las expectativas de la sociedad destinataria de la política pública.

Ahora bien, dado que los recursos con los que se suele contar, considerando no sólo los recursos materiales y humanos, sino también tomando al tiempo como un recurso limitado, se debe proceder a establecer una jerarquía de los problemas y sus soluciones, dependiendo de su carga política, social, de recursos, o que se trate de soluciones que a su vez dependan de la realización previa de alguna acción dentro del programa de la política pública planteada.

A continuación se propone un método de calificación para un ejercicio de priorización, tomando la metodología propuesta por Ruiz Sánchez[42]. Los criterios a utilizar para la determinación del orden de prioridad son los siguientes:

- ✓ Trascendencia: qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos.
- ✓ Vulnerabilidad: qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema.
- ✓ Factibilidad: qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema.
- ✓ Viabilidad: qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.
- ✓ Permisibilidad: qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública.

La calificación de estos criterios se hará mediante la valoración discrecional de cada uno, señalándolos con signos (+). Lo que irá de uno a cuatro signos positivos por cada criterio. Las prioridades se asignarán entonces con arreglo a la problemática/solución que haya obtenido la mayor calificación.

Paso 8. Funciones de producción y asignación de recursos.

El siguiente paso, teniendo la priorización de los recursos, es la determinación de las funciones globales de producción, entendidas como el volumen de actividades requeridas para el cumplimiento del objetivo o acción a que se refiere y por la cantidad y calidad de los factores productivos e insumos necesarios. Sobre el particular, puede decirse que la determinación de funciones de producción conlleva la elección de los métodos técnicos correspondientes y es el instrumento esencial para el análisis de factibilidad técnico administrativa de las proposiciones políticas. También debe realizarse un análisis de costo y beneficio para cada alternativa, de modo que sea posible establecer la forma más eficaz y eficiente para conseguir los objetivos planteados, dados los recursos disponibles.

En la determinación y diseño de las soluciones propuestas como parte del diseño de política pública, se debe tener en consideración el volumen de recursos y cómo estos se organizan para poder llevar a cabo los objetivos, cuáles son las relaciones del trabajo, las capacidades

[42] Carlos Ruiz Sánchez, Manual para la elaboración de políticas públicas,

técnicas del recurso humano, la necesidad de recursos materiales como maquinaria y equipo, entre otros.

Teniendo claridad respecto a lo anterior, se debe realizar la asignación preliminar de recursos, lo que se refiere esencialmente a dos aspectos: i. la asignación de recursos financieros; y ii. La provisión de recursos materiales. Lo anterior se realizará de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, y siempre con apego a los principios de transparencia y rendición de cuentas, procurando hacer el uso más eficiente de dichos recursos que sea posible.

Paso 9. Organización y desarrollo del mecanismo de solución.

Contando con la distribución preliminar de recursos y teniendo por lo tanto claridad respecto de las posibilidades técnicas y materiales de implementación, se procede a especificar las medidas para la adecuación del sistema de políticas a los objetivos de la producción y distribución de servicios o realización de actividades que conllevan las propuestas de solución.

Los aspectos más trascendentes al realizar el presente paso, son el diseño y el plan de implantación y operación, que se pretende dar al sistema a través de la organización y desarrollo propuestos. De modo que se deben considerar diversos factores, partiendo de los siguientes principios:

i. Las políticas deben estar formuladas de forma clara, con reglas de operación, asignación clara de funciones y calendarización de actividades.

ii. Se requiere de la concurrencia de un marco normativo y una adecuada capacidad administrativa, lo que implica contar con personal con capacidades técnicas, cierta experiencia institucional y un sistema ágil de procedimientos técnicos y administrativos.

iii. Debe verse complementada la implementación de la política pública con la participación constante de la ciudadanía, desarrollando un programa de comunicación política eficaz para mantener el apoyo ideológico y político de la sociedad.

iv. Se debe garantizar, a través de mecanismos idóneos, el financiamiento continuo del programa de política pública.

Paso 10. Ponderación final del impacto de género.

Una vez que se hayan determinado las problemáticas a atenderse, los recursos a destinarse, las soluciones propuestas y las reglas de operación para el desempeño de las mismas, es fundamental que, como parte del diseño de la política pública con perspectiva de género, se realice una revisión final de concordancia de la propuesta fina con los parámetros establecidos al momento de llevar a cabo el análisis de impacto de género. Para ello, lo recomendable es realizar de nueva cuenta un análisis de impacto de género

sobre la totalidad de la propuesta de política pública, conforme a los parámetros señalados en el paso 4 del presente manual y detallados en el cuadro 3.

En esta ponderación final se recomienda realizar una retroalimentación también de la forma en la que fue implementada la perspectiva de género a lo largo de la totalidad del proceso de definición del problema de política pública y de diseño de política pública. A continuación, se ofrece un esquema de puntos que deben considerarse en dicha retroalimentación.

Cuadro 7.

Puntos a abordarse en una ponderación final de impacto de género durante el diseño de política pública.

- ✓ ¿Es el género una dimensión que se haya subrayado de forma consistente en el diseño de la propuesta de política pública?
- ✓ ¿Existe una justificación suficiente para considerar la medida idónea respecto de las metas en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres?
- ✓ ¿Los objetivos planteados reflejan de forma adecuada las necesidades tanto de mujeres como de hombres?
- ✓ ¿Los objetivos planteados contemplan las inequidades entre mujeres y hombres y el impacto diferenciado como consecuencia del género?
- ✓ ¿Los objetivos de la política pública persiguen la transformación de las estructuras sociales, políticas, económicas o culturales que perpetúan la discriminación y la violencia por género?
- ✓ ¿Existe un balance de género entre las personas que se consideran beneficiarias de la política pública o existe un desequilibrio notorio?
- ✓ ¿La implementación de las soluciones propuestas involucra tanto a mujeres como a hombres?
- ✓ ¿Se contemplan medidas de comunicación política destinadas a la visibilización de las inequidades de género en el área de implementación de la política pública?
- ✓ ¿Las personas u organismos que se encarguen de implementar la política pública, han recibido algún tipo de capacitación o sensibilización en materia de género?
- ✓ ¿En el diseño de la política pública se hace explícita la necesidad de prevenir inequidades de género?

Paso 11. Formalización jurídica de la política pública.

Por la naturaleza de las políticas públicas, éstas provienen generalmente de la administración pública, se trate de la administración centralizada o descentralizada, y por lo tanto requiere de un fundamento jurídico para justificar su acción. Dado que la política pública persigue convertirse en un mecanismo que articule la acción del Estado, el establecimiento de la misma en documentos jurídicos vinculantes es central, ya sea a través de la elaboración de estatutos, acuerdos del Poder Ejecutivo, reglamentos, bandos

municipales, decretos, o cualquier otro mecanismo. Sin embargo, también es deseable que la política pública propuesta se vea reflejada a través de un acto legislativo.

Implementación y Evaluación.

Habiendo realizado el diseño de la política pública, estableciendo todos los aspectos que la misma conlleva, debe procederse a su implementación. Es importante constatar que el diseño y la implementación no suelen ser etapas diferencias de forma taxativa, y con dos agentes distintos. De acuerdo con Vallés[43], La implementación que resulta más eficaz de una política se suele dar cuando sus objetivos y medios van adaptándose a las condiciones específicas de los destinatarios, lo que corre a cargo del ejecutor de la misma. Es por ello que, como parte del monitoreo constante de la implementación de la política pública se considera de forma constante si la misma ha causado alguna afectación no prevista que haya resultado desproporcionada a mujeres en contraste con los hombres, o si ha surgido información novedosa que haya permitido resaltar alguna necesidad de mujeres, niñas o adolescentes que no haya sido abordada adecuadamente durante el proceso de diseño de la política pública.

Paso 12. Diseño de indicadores de evaluación.

Ahora bien, desde la etapa de diseño de política pública, uno de los pasos más importantes es el diseño de indicadores de evaluación para efecto de poder realizar un control adecuado de la implementación de la política pública.

Un indicador es un instrumento que ayuda a convertir variables complejas de alguna dimensión conceptual, como los fenómenos sociales, en una dimensión clara, impersonal y precisa, que se puede comparar sencillamente, como un número o valor. Se componen de variables que se encuentran dentro de un contexto y permiten medir e identificar estándares y objetivos específicos.

El primer paso para el diseño de un indicador es la identificación de variables de género en la problemática, así como en las soluciones del problema. Esto se hace a través de la desagregación del enunciado del problema en un número limitado de atributos características.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: (OACNUDH), clasifica los indicadores en tres categoría[44]s:

✓ indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos internacionales y la existencia de mecanismos institucionales básicos para facilitar la realización de un derecho humano.

[43] VALLES, Josep, (2002), Ciencia política: una introducción, Barcelona: Edit. Ariel.
[44] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Informe sobre los indicadores para promover y Vigilar el ejercicio de los derechos humanos, 2006. HRI/MC/2008/3, p. 10.

✓ indicadores de proceso miden los esfuerzos que se realizan para transformar los compromisos en materia de derechos humanos en resultados.
✓ indicadores de resultado describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el estado de disfrute de un derecho humano en un determinado contexto.

En el caso del diseño de una política pública con perspectiva de género, es de gran importancia el desarrollo de indicadores que reflejen esta necesidad de atender de forma adecuada las necesidades de mujeres, niñas y adolescentes en materia de derechos humanos, como resultado de la implementación de la política pública. A continuación, se ofrece un esquema breve con recomendaciones para el diseño adecuado de indicadores de género para la evaluación de política pública.

Cuadro 8.

Elementos mínimos en la elaboración de un indicador:

- ✓ Denominación del indicador: expresión que identifica al indicador y que manifiesta lo que se desea medir con él. El nombre debe ser claro, concreto y entendible.
- ✓ Descripción del indicador: variable a la que se encuentra vinculada y objetivo cuyo cumplimiento pretende monitorear.
- ✓ Metodología de cálculo de evaluación: forma en que se relacionan las variables establecidas para el indicador, conforme a un criterio aritmético.
- ✓ Medio de verificación: mecanismos conforme a los cuáles se obtendrán los insumos informáticos necesarios para integrar la metodología de cálculo.
- ✓ Periodicidad de verificación: es la frecuencia con la que se habrá de medir el indicador.
- ✓ Línea base: Es el valor que toma el indicador como punto de partida para el seguimiento, constituyendo el parámetro inicial de control para poder ser contrastado con futuros resultados, especificando el año en que se realizó la medición de la línea base.

5.6. Principios complementarios.

Asimismo, con el objetivo de complementar las acciones antes descritas, y dar vigencia plena a la aplicación de este manual de política pública con perspectiva de género, se realizan las siguientes propuestas:

a. **Realizar una declaración pública de intención**. Que, por medio de autoridades del partido político, se emita un pronunciamiento público, ante los medios de comunicación y ante la dirigencia del partido en todo el país, de la importancia de procurar la promoción de los derechos de la mujer y del compromiso del partido, de adoptar las medidas necesarias para promover política pública con perspectiva de género.

b. **Publicidad**. Que se hagan transparentes y accesibles todos los actos relacionados con la implementación del presente manual, dándose a conocer por medios de difusión masiva a la militancia el contenido del presente documento.

c. **Investigación y recopilación estadística**. Que, como parte de la implementación del presente manual, y en coordinación con los centros de estudios y fundaciones afines al partido, se lleven a cabo estudios especializados para determinar el alcance de la aplicación del mismo por autoridades al diseñar e implementar políticas públicas con perspectiva de género, formular retroalimentación de las experiencias adquiridas, y realizar recomendaciones para mejorar los resultados de su implementación. A su vez, que dichas investigaciones se publiquen en los medios de difusión documental con los que cuenta el partido.

6. Bibliografía.

ARIAS TORRES, Daniela, Herrara, Hugo Amador, Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del estado de Michoacán, México, 2003-2010, INAP, México, 2012, pp. 41-42.

CANTO CHAC, Manuel. *Introducción a las políticas públicas*, en: *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*, Canto Chac, Manuel, México: Ediciones del Movimiento Ciudadano por la *Democracia*, 2002

CARLOS RUIZ SÁNCHEZ, Manual para la elaboración de políticas públicas,

CCMGM, sección: Partido Acción Nacional, sub sección: Organización, serie: Grupos Femeninos: Sección Femenina, sub serie: Organización. Documentos relativos a la organización de la Sección Femenina. Fecha: 1939, agosto 9 – 1940, junio 26.

COQUIS VELASCO, Francisco Javier, "Retos del derecho urbanístico", tesis de doctorado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 60.

DIEKMAN, A. B. & EAGLY, A. H.. Stereotypes as dynamic constructs: Women and men of the past, present, and future. Personality and Social Psychology Bulletin, 26, 1171-1188., 2000; en López-Zafra, et. Al., Dinámica de estereotipos de género y poder: un estudio transcultural., Revista de Psicología Social · May 2008.

EJEA, Guillermo. *Teoría y ciclo de las políticas públicas. III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*. México. 2006 Recuperado de: http://www.cshenlinea.azc.uam. mx/02 _inv /archivos/reportes/eco/lec/v lec021.pdf

FRANC, María Elisa, *La perspectiva de género en el derecho: una propuesta de conceptualización*, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, Escuela Judicial , 2015, recuperado de: https://ej.tribunaloaxaca.gob.mx/Contenido/Paginas?layout=2&id=7

GARCÍA NÚLEZ, Vera Larisa ez, *Las mujeres del Partido Acción Nacional: entre la beneficencia y la participación política (1939-1946),* México, Nuevo Mundo, 2017, recuperado de https://journals.openedition.org/nuevomundo/71307

GUERRERO, Juan Pablo, *Revista "Gestión y Política Pública"*…

HASLANDER, Sally, *On Being Objective and Being Objectified*, 1993, p. 98

JENKINS, William. Pol*icy Analysis, a Political and Organization Perspective*, Londres, Mortin Robertson and Company, 1978, p. 15.

KAUFMAN, M.. *Los hombres, el feminismo y las experiencias contradictorias del poder entre los hombres,* 2000; en Ramírez, Noe, Posso, M., Relaciones de poder entre homres y mujeres: su influencia en el desarrollo de enfermería, Enfermería en Costa Rica 2012; 33 (1): 26-31

LAGARDE, M., *Género y Feminismo. Desarrollo Humano y democracia*, 2a. ed., Madrid, Grafistaff, 1997.

LAMAS, M. (comp.), "Dimensiones de la diferencia", Género, cultura y sociedad, 1a. ed., México, Porrúa, 2012.

PALLARES, Francesc, *Las políticas públicas: el sistema político en acción*, 1988; en Revista de Estudios Políticos, No. 62, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RODRIGUES DE CAIRES, Carlos M. . *Las políticas públicas*. *YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG* Versión española, 1ª. edición Barcelona, Ariel, 1992. Cuadernos del CENDES, 34(96),185-192.

RUBIN, Gayle, *El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo*, Monthly Review Press, 1975, 179.

SMART, Carol, *La Mujer del Discurso Jurídico*, en Mujeres, Derecho Penal y Criminología (Elena Larrauri ed., 1994), en VARGAS, Gladys ACOSTA. *Conceptualizing the Law from a Gender Perspective: Conceptions Regarding Victim and Accused*. American University Journal of Gender, Social Policy & the Law 7, no.2 (2011): 319-331.

SPELMAN, Elizabeth, *Mujer Inesencial: Problemas de Exlcusión en el Pensamiento Feminista,* 1988.

STOLLER, Robert, *Sex and gender: the development of masculinity and femininity*. Londres: Carnac Books, 1984

TAMAYO, Manuel, *El análisis de las políticas públicas*, 1997; en La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps), Madrid: Editorial Alianza Universidad.

VALLES, Josep, (2002), Ciencia política: una introducción, Barcelona: Edit. Ariel.

Banco Mundial. *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, 2010, p. 10. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf

CIDH, *Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de la Mujer: antecedentes y mandato*, disponible en: http:// www.cidh.oas.org/women/mandate.sp.htm

Consejo de Europa, *Achieveing Geneder Mainstreaming in all Policies and Measures*, Gender Equiality Strategy, https://rm.coe.int/168064379a

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer.

Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 143.

Glosario de Términos de Finanzas y Deuda, Boletín Financiero, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2003, http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/p.htm.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Informe sobre los indicadores para promover y Vigilar el ejercicio de los derechos humanos, 2006. HRI/MC/2008/3,

OSCE/ODHIR, *Gender Equality and Women's Rights, Factsheet*, Varsovia, 2017,

OSCE/ODHIR, MAKING LAWS WORK FOR WOMEN AND MEN: A PRACTICAL GUIDE TO GENDER-SENSITIVE LEGISLATION, op. Cit.

OSCE/ODIHR, *Making Laws Work for Women and Men: A practical Guide to Gender-Sensitive Legislation,* Varsovia, 2017, p.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Recomendación General 35, Comité CEDAW, 26 de julio de 2017, párr. 14

UNDP, *Scrutinising Legislation from a Gender Perspective: A practical Toolkit*, Suva.