PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Políticas públicas con perspectiva de género”

Frida Fernanda García Saavedra.

ABRIL 2019

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Contenido

I.- Introducción.....3
II.- Problemática abordada.....6
III.- Justificación.....6
IV.- Planteamiento del problema. 11
V.- Objetivo general. 17
VI.- Hipótesis. 18
VII.- Marco teórico de referencia. 19
VIII.- Pruebas cualitativas y/o cuantitativas de la hipótesis.....27
IX.- Conclusiones. 36
X.- Posibles soluciones. 38
XI.- Bibliografía. 40

I.- Introducción.

La equidad de género ha cobrando relevancia en la agenda de política[1] pública internacional y nacional, actualmente se le reconoce explícitamente como componente fundamental en el diseño de estrategias de desarrollo. Hoy en día existe un pleno reconocimiento de las desigualdades de género como objeto de atención de política pública, esto ha sido fruto de una prolongada e intensa labor de actores desde diversas esferas, entre ellos organizaciones de mujeres, movimientos feministas, comunidades académicas, organismos internacionales y organismos no gubernamentales.[2]

Es importante primero definir el término políticas públicas, el Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales menciona que 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. Este concepto 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.

Mientras que 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 (Jenkins, 1978).

[1] En términos generales, la noción de agenda pública refiere al proceso de inclusión de aquellos asuntos sociales que son percibidos por los miembros de una comunidad como meritorios de la atención de la autoridad gubernamental existente. Para que un problema forme parte de la agenda pública, es preciso que exista un interés compartido en cuanto a la necesidad de establecer acciones de carácter formal para su resolución (Araujo et. al, 2000).

[2] Paulatinamente, organismos de Naciones Unidas (sobre todo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han ido incorporando este tema en su agenda, informes y publicaciones.

Las políticas públicas, en la medida que establecen una obligación de los Estados, son exigibles por parte de la ciudadanía. Hacerlas valer desde un enfoque de igualdad de género las diferencia de otras políticas e impone al Estado nuevos retos en términos de considerar la igualdad y la no discriminación en la práctica, reconociendo las necesidades particulares y, en consecuencia, las medidas, contenidos y protecciones específicas a través de dichas políticas.

Es así que la perspectiva de género en las políticas públicas se ha definido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como: "tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la generación del desarrollo y analizar en cada sociedad, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre los sexos, así como elaborar políticas con estrategias para corregir los desequilibrios existentes" (OCDE, 2013).

La identificación y análisis de políticas justas para la igualdad de género es el resultado del trabajo de la División de Asuntos de Género desde que en la décima Conferencia regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito (2007), los Estados miembros de la CEPAL solicitaron la creación de un observatorio sobre igualdad de género, que contribuyera al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de género y al seguimiento de los avances en materia de igualdad de género de los países de la región (Consenso de Quito, 2007).

En este sentido, en el año 2010 el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe inició, en el marco del programa de trabajo de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, un proceso de análisis para identificar buenas prácticas en la formulación de políticas. En México, políticas púbicas basadas en los diagnósticos con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos deberán ser transversales y aplicadas de manera coordinada

entre las instancias gubernamentales. Con esta iniciativa se busca, en definitiva, hacer una revisión crítica de las políticas públicas desarrolladas por el Estado y mostrar la medida en que ellas son capaces de transformar situaciones de injusticia de género.

Considerando el panorama anterior, México se ha unido al desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género, sin embargo a pesar del amplio marco normativo los resultados no han sido los esperados, esto debido a que en la mayoría de los casos los encargados de implementarlas carecen de voluntad política. La integración de aspectos estratégicos ha derivado en cambios significativos para abordar la desigualdad entre los géneros, en especial en la revisión y creación del marco legal y normativo, por ejemplo, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se creó la Política Nacional de Igualdad, mediante el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD).

En las políticas públicas y la creación y transformación paulatina en áreas y dependencias gubernamentales, así como en la discusión y puesta en marcha de nuevas acciones que a lo largo del proceso se van incorporando como parte del cambio para lograr mayor eficacia en el cumplimiento de los metas planteadas, es que se ubican algunas propuestas que se encuentran actualmente en discusión, en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el cual tiene como objetivo principal promover la igualdad jurídica y de oportunidades entre todas y todos los mexicanos, mediante el desarrollo de estrategias y políticas públicas que garanticen la distribución equitativa de los recursos y el ejercicio pleno de sus derechos.

II.- Problemática abordada.

A pesar de la existencia de políticas públicas con perspectiva de género en México, su seguimiento y aplicación de las mismas carece de voluntad política, presentando deficiencias en su aplicación y manera de ejecución. Por ello, introducir la perspectiva de género y transversalización en los métodos de análisis y planeación, formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas tiene la finalidad de reducir la brecha de desigualdad para avanzar hacia la igualdad formal, sustantiva y estructural.

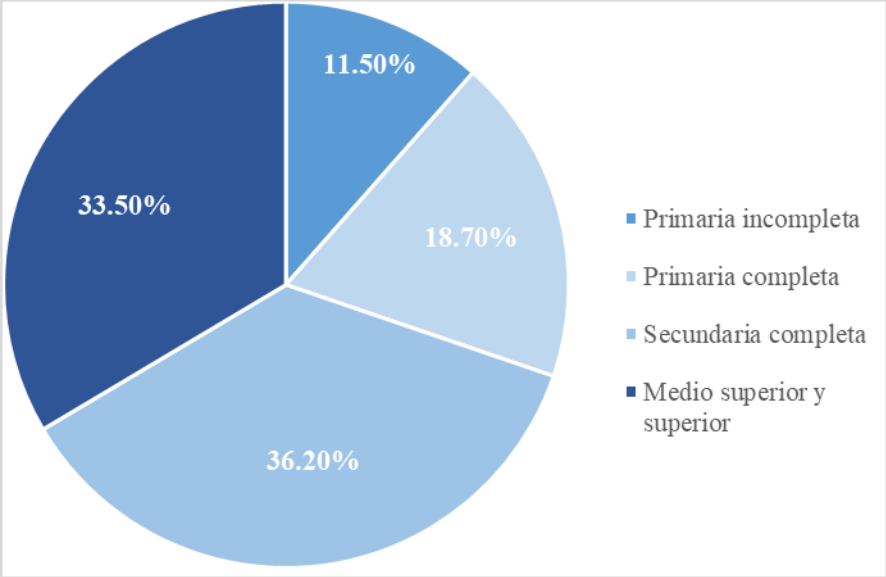
III.- Justificación.

La identificación de políticas públicas de igualdad de género de carácter distributivo, reconocimiento y representación es un esfuerzo por relevar las iniciativas de los Estados que se orientan a enfrentar injusticias y mejorar la situación de las mujeres en distintas áreas de desarrollo, haciendo posible su autonomía y la garantía de sus derechos humanos en contextos de plena igualdad.

Actualmente, la construcción de las agendas públicas combina no solo la acción de las y los actores que directamente poseen intereses en el tema, sino que hay otros factores eficientes como: la gravedad de una situación, las presiones de los organismos internacionales para que el Estado cumpla con un compromiso. Por ejemplo, en el caso de la agenda de las políticas de igualdad, las observaciones que hace el Comité de seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación sobre la mujer (CEDAW), a los Informes periódicos de los Estados que son parte de la convención puede hacer que alguna de las recomendaciones salte a la agenda pública o el gobierno por si mismo decida incorporarlo a la agenda política.

Diversos organismos internacionales han fomentado el empoderamiento económico de las mujeres, porque contribuye directamente a la igualdad de género, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico inclusivo. La Organización de las Naciones Unidas establece que una mayor escolaridad permite a las mujeres, entre otras cosas, acceder a mejores oportunidades económicas, tener una mayor autonomía, capacidad de decisión y modificación de sus expectativas de vida, incluyendo sus pautas reproductivas (Toche, 2017). De acuerdo con la ENOE, en 2018 el nivel de escolaridad de las mujeres económicamente activas de 15 años y más con al menos un hijo nacido vivo es el siguiente: de cada 100, 36 tienen secundaria completa, 33 educación media superior y superior, 18 primaria completa y 11 primaria incompleta (ver Figura 1).

Figura 1. Distribución porcentual de las mujeres económicamente activas de 15 año y más con al menos un hijo nacido vivo, por nivel de instrucción



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

En este sentido, el enfoque de género es quizás la dimensión más significativa que exigen las políticas de igualdad hasta el punto de fundamentar doctrinaria y conceptualmente la estrategia que hasta el momento se tiene como la más apta para el diseño y ejecución de las acciones públicas que buscan el logro de la igualdad de género.

En julio de 1997 surgió un concepto, gracias al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), denominado como transversalización de la perspectiva de género, el cual se considera como el proceso de valorar las implicaciones que tiene, para los hombres y para las mujeres, cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, política o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es también una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, sean parte integrante de la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. Su objetivo final es conseguir la igualdad de los géneros. La transversalidad propone incorporar la perspectiva de género en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y presupuestos en todos los niveles de gobierno de los tres poderes del Estado con el fin de acelerar la igualdad entre mujeres y hombres.

El contar con instancias coordinadoras, para superar las desigualdades que hay contra las mujeres no sólo permite avanzar en lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito federal, estatal y municipal, sino que promueve a las áreas de género en las dependencias de la administración pública, con la responsabilidad de insertar la transversalidad de la perspectiva de género en todos los programas y acciones del gobierno por medio de acciones en pro de la igualdad (Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018).

Por otro lado, resulta evidente que existían desigualdades entre mujeres y hombres hace 50 años, incluso eran más agudas, pero no existían políticas públicas para atenderlas porque no se consideraba que este fuera un problema público. Blumer (1971) menciona que una situación se construye como problema público en los términos en que es definida y concebida en la sociedad. Así, hay temas o situaciones que permanecen fuera de la agenda de lo "público" aunque sean situaciones problemáticas o afecten a grandes sectores de la población, sencillamente porque la sociedad no los considera problemas públicos. En ese sentido, Blumer (1971) previó la existencia de cinco etapas a través de las que una situación se construye como problema público:

1. La emergencia del problema
2. Legitimación del problema
3. Movilización de la acción con respecto al problema
4. Formulación de un plan oficial de acción
5. Implementación de este plan

En la comprensión de estas etapas es preciso recordar que los grupos sociales tienen interés en que sus temas de agenda se coloquen en la agenda de lo público. Los problemas sociales, en ese sentido, ingresan a la agenda pública no sólo por su gravedad o la afectación que representan para la sociedad, sino sobre todo, porque los grupos sociales presionan al Estado para que determinados problemas se coloque en la agenda pública, es decir, sean atendidos por el Estado.

Por otra parte, en el ámbito de la Administración Pública, el principio de equidad de género ha sido utilizado como concepto central para diseñar políticas públicas sensibles al género, tal es el caso de las denominadas políticas de equidad, formuladas por el INMUJERES, las cuales son definidas como "la acción afirmativa que pone remedio a injusticias previas o sesgos excluyentes"[3]. Se caracterizan por:

- Identificar las diferencias de origen que existen entre hombres y mujeres, tanto en materia de oportunidades como en cuanto a resultados, para ir hacia la búsqueda de

[3] INMUJERES, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006), Instituto Nacional de las Mujeres.

formas, mecanismos y pautas institucionalizadas y compartidas por la población, que favorezcan un equilibrio más equitativo y armonioso entre los esfuerzos y los beneficios del desarrollo de unos y otras.

- Corregir los desequilibrios que, en cuanto a las relaciones y las oportunidades de desarrollo, se dan entre las personas en razón de su pertenencia a uno u otro sexo, en las familias, en los espacios educativos, en el mercado laboral y en las organizaciones del ámbito económico y político.
- Procurar una situación de mayor justicia, igual calidad de derechos y condiciones de oportunidad para todas y todos.

El valor que sustenta las políticas de equidad es la justicia. Para el INMUJERES, ello implica que debe reconocerse que la diversidad se traduce en criterios distributivos inequitativos de los bienes sociales que se ofrecen a los individuos, tales como: la educación; la seguridad; el bienestar; las capacidades de generar ingresos y gozar de tiempo libre, tener una buena calidad de vida, acceder a oportunidades profesionales; las posibilidades de tomar decisiones propias y participar de las decisiones fundamentales de una familia, una comunidad política, etc.

IV.- Planteamiento del problema.

Históricamente las políticas públicas no han hecho más que ahondar estas brechas porque no han abordado el problema territorial y ambiental con perspectiva de género. Sin embargo la lucha feminista ha logrado hacer ver que la neutralidad del Estado y las instituciones ante las desigualdades de género es un problema público, y se han propuesto varios enfoques para considerar a las mujeres y las desigualdades de género en las políticas ambientales.

Hoy en día, los avances en la implementación de los derechos para la igualdad de hombres y mujeres y la transversalización de la perspectiva de género, contemplada en las leyes y planes de gobierno, obliga a tomar en cuenta las diferencias en el acceso, apropiación y participación de mujeres y hombres en el territorio, sin embargo persisten muchos obstáculos en su aplicación. Incluso, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres señala la aplicación inadecuada de marcos jurídicos y normativos, y el hecho de que los esfuerzos que se llevan a cabo no son integrales, ni están supervisados o evaluados adecuadamente.

En primera instancia, Rebecca J. Cook y Simone Cusack se dedican a explorar las maneras en las que las personas estereotipamos. Ellas sostienen que “para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer […], debe dársele mayor prioridad y reflexión a la eliminación de la estereotipación perjudicial de género”. Ellas nombran los estereotipos de género e identifican el daño que ocasionan que es un ejercicio crítico para su erradicación. En la siguiente Tabla 1 se observan los cuatro estereotipos más conocidos. Proponen clasificar los estereotipos de género en cuatro distintos tipos: de sexo, sexuales, sobre roles y compuestos. Para cada categoría de estereotipo, ellas identifican estereotipos descriptivos (supuestamente describen una realidad) y prescriptivos (mandatan un comportamiento).

Tabla 1. Estereotipos de género

Estereotipos	Descriptivos	Prescriptivos
Estereotipos de sexo: una noción generalizada o una preconcepción sobre los atributos o características de naturaleza física o biológica que poseen las mujeres y los hombres.	"Las mujeres no pueden trabajar más de 10 horas por su naturaleza débil."	"Las mujeres no deben desempeñar ciertas labores físicas porque se 'masculinizan'."
	"Los hombres simplemente no tienen la delicadeza para hacer ciertas cosas, como coser o tejer."	"Los hombres no deben bailar ballet porque se 'feminizan'."
Estereotipos sexuales: le atribuyen a las mujeres y a los hombres de características o cualidades sexuales específicas que juegan un papel en la atracción y el deseo, la iniciación sexual y las relaciones sexuales, la intimidad, posesión y violencia sexuales, etc.	"Las mujeres tienen sexo para procrear o para formar un lazo íntimo con su pareja."	"Las mujeres no deben seducir, sino dejarse seducir."
	"Los hombres siempre quieren tener sexo."	"El adulterio de la mujer siempre debe ser penalizado."
	"Los hombres simplemente son infieles."	
Estereotipos sobre roles: aquellos que describen una noción sobre los roles o comportamientos que se consideran apropiados para las mujeres y los hombres.	"Las mujeres simplemente son las que cuidan."	"Las mujeres deben ser las que cuidan a los niños y niñas."
	"Los hombres son los que trabajan."	"Los hombres deben ser los que protegen y proveen."
Estereotipos compuestos: son aquellos en los que el género intersecta con alguna otra categoría –raza, edad, clase, entre otros–	"Las mujeres indígenas tienen hijos sólo para acceder a beneficios sociales."	"Las mujeres con una discapacidad no deberían tener hijos."
	"Los hombres de clase baja son unos borrachos desobligados."	

Fuente: Cook, R., & Cusack, S. (2011). Gender stereotyping: transnational legal perspectives. University of Pennsylvania Press.

Los estereotipos de género forman parte del imaginario colectivo simbólico y con frecuencia no se perciben los componentes de discriminación, subordinación y violencia que contienen. La evidencia estadística disponible señala que un 22% de las mujeres de 15 años o más, está de acuerdo en que una esposa debe obedecer a su pareja en todo lo que él ordene; 18.1% en que es obligación de la mujer tener relaciones sexuales con su esposo o pareja aunque no

quiera; 26.6% opinan que si hay golpes o maltrato en casa es un asunto de familia y ahí se debe quedar. En el México del siglo XXI, un gran número de mujeres tiene que pedir permiso para poder visitar a sus parientes o amistades; para trabajar por un pago; para participar en alguna actividad vecinal o política; para ir de compras; para elegir a sus amistades o para votar por algún partido o candidato (ENDIREH, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, a lo largo de la historia se han diseñado leyes para la equidad de género, ya sea a nivel internacional, sectorial o nacional. Cada programa, ley, tratado, acuerdo y política pública especializada en la equidad de género, debe ser congruente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación se enlistan los programas, leyes, reglamentos y convenciones que actualmente operan en pro de las políticas públicas con perspectiva de género:

Sistema Universal

- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW): Es el principal órgano intergubernamental mundial dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Desempeña una labor crucial en la promoción de los derechos de la mujer documentando la realidad que viven las mujeres en todo el mundo, elaborando normas internacionales en materia de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará"
- Plataforma de Acción de Beijing: Hace referencia a la necesidad de analizar los presupuestos desde una perspectiva de género, así como ajustar el gasto público para garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer
- Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad. Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final.
- Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas.
- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

- Protocolo que enmienda la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños, concluida en Ginebra el 30 de septiembre de 1921 y la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres Mayores de Edad, concluida en Ginebra el 11 de octubre de 1933.
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Examen y evaluación Beijing+5 (2000): Los Estados reconocieron que el escaso financiamiento público exige la utilización de criterios innovadores para asignar los recursos existentes encaminados al logro de la igualdad de género. Al mismo tiempo, establecieron que el análisis basado en el género de los presupuestos públicos es una herramienta importante para: determinar la repercusión diferenciada de los gastos sobre la condición de las mujeres y los hombres; y garantizar una utilización de los recursos existentes.
- XII Conferencia regional de la mujer de América Latina y el Caribe (2013) Consenso de Santo Domingo: En el Consenso de Santo Domingo los Estados acordaron adoptar presupuestos con un enfoque de género como eje transversal para la asignación de fondos públicos, y garantizar que éstos sean suficientes, estén protegidos y cubran todos los ámbitos de política pública, con el objetivo de alcanzar las metas de igualdad y justicia social y económica para las mujeres.
- Conclusiones convenidas durante el 58° periodo de sesiones de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (2014)

Leyes nacionales y reglamentos

- Ley General para la Igualdad de las Mujeres y Hombres: Establece que la igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida; tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, proponer 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. Sus principios rectores son: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia: Su objeto es establecer la coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de

igualdad y de no discriminación, y garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley de Planeación: Define la igualdad de derechos entre mujeres y hombres como uno de los principios de la planeación de política pública. Lo anterior debe reflejarse en la fase de diagnóstico y planeación. Asimismo, incorpora la perspectiva de género al Plan Nacional de Desarrollo.
- Ley del Seguro Social
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia: Tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
- Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas

Planes y programas

- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD)

Foros Internacionales enfocados a igualdad de género

- División para el Adelanto de la Mujer (DAW)
- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)
- Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI)
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

Entre otras cosas, el INMUJERES creó en 2009 el portal BDSocial con el objetivo de facilitar y promover el uso de las bases de datos, los tabulados básicos y documentos técnicos de encuestas generadas en el país, que sirva como evidencia para el diseño, implementación,

seguimiento y evaluación de políticas públicas y programas sociales bajo el enfoque de género. Este portal se actualiza periódicamente. Como se ha revisado, se cuenta con un amplio marco normativo nacional e internacional, que desafortunadamente deja mucho que desear en términos de resultados, más adelante se corroborará con los denominados Indicadores de Género.

V.- Objetivo general.

Examinar los antecedentes y evolución de la inclusión de la perspectiva de género en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas del gobierno en México. Describir la forma que ha adquirido el enfoque de la perspectiva de género en la formulación de políticas públicas en los ámbitos del desarrollo social, político y económico. Evaluar la implementación de las políticas públicas en el país con el fin de identificar sus limitaciones principales.

VI.- Hipótesis.

La implementación de la perspectiva de género en las políticas públicas en México, no ha contribuido sustancialmente a eliminar las desigualdades de género. Asimismo, el programa PROIGUALDAD no ha llegado a las metas nacionales debido a las deficiencias localizadas en la implementación de las políticas públicas.

VII.- Marco teórico de referencia.

Las políticas públicas son "aquellos productos institucionalizados del sistema político" (Alcántara, 1995). De acuerdo con esta definición, el sistema político está conformado por el régimen político, los actores institucionalizados, la cultura política y el entramado internacional. Algunas autoras (Guzmán, 1998; Bareiro, 2003; García-Prince, 2008) consideran que el análisis de las políticas públicas permite identificar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores, en el marco de sociedades cada vez más complejas. De esta manera se constituye en un buen indicador del grado de democratización y modernización alcanzadas. En este sentido, es indispensable conocer la clasificación de las políticas públicas:

- Políticas ciegas al género: Son aquellas que no consideran las necesidades e intereses concretos de mujeres y hombres de acuerdo a las diferencias y desigualdades de género. A pesar de presentarse como neutras o con beneficios para toda la población, pueden tener efectos discriminatorios hacia las mujeres y reforzar desigualdades de género o tener un impacto diferenciado para mujeres y hombres (Incháustegui y Laguna, 2008; INMUJERES, 2008).[4]
- Políticas específicas para mujeres. Estas se dirigen a las mujeres como usuarias y beneficiarias. Las críticas sobre este tipo de políticas radican en que dejan al margen el cuestionamiento sobre las desigualdades de género y la transformación de las relaciones entre mujeres y hombres, lo cual puede tener como consecuencia la reproducción de desigualdades y estereotipos.[5]
- Políticas género sensitivas. Las de este tipo toman en cuenta las diferencias de género, y con ello las diferencias de acceso y control de los recursos y del poder, las diferencias en las cargas de trabajo y las posibilidades para la toma de decisiones de

[4] Por ejemplo, en el siglo XIX un requisito para votar era contar con un título de propiedad, el cual pocas mujeres poseían, imposibilitando ejercer este derecho a la mayoría de ellas.
[5] Por ejemplo, otorgar el permiso laboral a las madres para cuidar a un/a bebé recién nacido/a y no otorgárselo a los padres, implica que el cuidado de los hijos recae principalmente sobre las mujeres, creando una sobre carga de trabajo para ellas y excluyendo a los varones de esta responsabilidad.

> mujeres y hombres. Las políticas de este corte tienen como meta lograr la igualdad de oportunidades y la no discriminación, y se guían por el principio de igualdad de género. Dentro de éstas se incluyen acciones afirmativas o de acción positiva, las cuales buscan compensar situaciones de desventaja o disparidad por motivos de género, dar un trato diferenciado a las mujeres, mejorar las oportunidades para ellas y asegurar su bienestar (Incháustegui y Laguna, 2008; INMUJERES, 2008).[6]

A partir del trabajo intelectual y la lucha política de grupos feministas y de derechos humanos desde la década del 70, las relaciones de género empiezan a percibirse como uno de los factores que determinan el acceso o falta de acceso de las personas a recursos materiales y simbólicos. Estos grupos se opusieron al enfoque tradicional naturalista que asignaba las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres a razones de tipo biológico, lo que negaba las aspiraciones de igualdad de las mujeres del mundo frente a su contraparte masculina. Por lo tanto, la reducción de las desigualdades de género pasa a ser uno de los objetivos claros a tener en cuenta en el análisis y el diseño de políticas públicas para el desarrollo de las condiciones de vida de las poblaciones más desfavorecidas (Paredes y Quintal, 2014).

Pero fue principalmente desde mediados de los años 80 y muy fuertemente en los años 90, cuando la terminología vinculada a la Teoría de Género se vinculó explícitamente a las políticas por el impacto efectivo que ha tenido el enfoque de género en la visualización, interpretación y crítica política de las desigualdades de mujeres y hombres, así como de las propuestas de políticas para su superación.

[6] Por ejemplo, como respuesta a los casos de acoso y violencia sexual en el transporte público, hay ciudades en donde se ofrecen servicios exclusivos para mujeres –como las unidades Atenea que circulan en el Distrito Federal– o bien, donde se asignan vagones y espacios diferentes para mujeres y hombres, como en el Sistema de Transporte Colectivo “Metro”.

En este sentido, las políticas públicas de igualdad de género se definen como "el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres" (Bustelo, 2004), o como "la puesta en marcha de medidas compensatorias que pretenden eliminar discriminaciones por razón de sexo que limitan a mujeres y hombres la oportunidad de acceder y desarrollarse en igualdad en cualquier ámbito: político, social, económico, cultural, afectivo, educativo, etc. La concreción de sus acciones implica incorporar en la metodología la perspectiva de género en el análisis, planificación, desarrollo y evaluación. Para que sean eficaces, las Políticas de Igualdad abordan los siguientes objetivos:

- Eliminar los obstáculos existentes para la consecución de la igualdad real, actuar tanto sobre las normas como sobre las costumbres.
- Compensar los efectos que ha producido la discriminación histórica padecida por las mujeres.
- Fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de los que han sido excluidas hasta el momento.

Sin duda son el resultado de procesos complejos tanto técnicos como políticos, que atraviesa concepciones y valores predominantes, calidad del conocimiento producido sobre la temática, múltiples escenarios, esfuerzo y legitimidad del movimiento de mujeres, y tensiones entre prioridades diferentes. Según Silveira (2000), la incorporación de la perspectiva de género a la agenda pública en América Latina es un ejemplo de estos procesos, es decir, del desarrollo del movimiento de mujeres en los últimos veinte años por un lado, así como del tipo y calidad del conocimiento que se ha producido sobre las relaciones de género y del consenso internacional en torno a la necesidad de una mayor equidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo, por otro.

Desde un análisis de género se puede identificar dos enfoques básicos que han marcado la historia de la igualdad de género, y su articulación con el desarrollo. Estos enfoques incluyen diversas estrategias.

El primero conocido como MED (Mujeres en el Desarrollo), tiene como objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo dada. Es decir, parte del supuesto que el desarrollo necesita a las mujeres. Con este propósito pone énfasis en el papel productivo de las mujeres entendiendo su subordinación por su exclusión en el mercado. Tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas o de proyectos con un "componente" de mujer.[7]

Este enfoque ha puesto en marcha tres estrategias: la de equidad centrada en la igualdad jurídica y la participación económica de las mujeres; la de anti-pobreza que liga las desigualdades económicas entre mujeres y hombres con la pobreza y no con las asimetrías de género; y por último, la de eficiencia que parte del supuesto que, a mayor participación en el desarrollo corresponde mayor equidad entre mujeres y hombres, argumentando que las mujeres son esenciales para el éxito de los esfuerzos del desarrollo.

El segundo enfoque conocido como GED (Género en el Desarrollo), surgió en la década de los 80 al igual que los avances en la teoría feminista, particularmente al desarrollo de los conceptos de género y empoderamiento[8]. Desde esta perspectiva, para entender la

[7] Si bien la emergencia de MED ha representado un paso importante para hacer visible el papel de las mujeres y sus derechos, sus acciones, en la mayoría de los casos, han reforzado los roles genéricos sin cuestionar la división social del trabajo. Una limitación final fue su fracaso en considerar la cuestión del poder masculino como una propiedad de las relaciones de género.

[8]

subordinación y la desigualdad de las mujeres hay que incorporar de manera relevante en el debate las relaciones de poder, el conflicto y las relaciones de género.

Este enfoque propone comprender la estructura y la dinámica de las relaciones de género para poder analizar la organización y el proceso social; ocuparse de las relaciones que se entablan entre mujeres y hombres: relaciones de poder en situaciones culturales e históricas concretas; poner énfasis en lo político de las relaciones de género; promover la eficiencia y la identificación de oportunidades para mejorar la redistribución de género y la equidad en las políticas, proyectos y programas de desarrollo; buscar el empoderamiento de las mujeres y de otros colectivos en desventaja, incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica; y finalmente buscar la superación de las desigualdades estructurales a través del poder de movilización de la comunidad considerando que tanto mujeres como hombres deben participar en la identificación diseño y ejecución de sus propios proyectos sociales

Incháustegui y Ugalde (2007) mencionan la existencia de tres enfoques:

- ***Las políticas de igualdad de trato***

  Surgieron a mediados del siglo XX y están basadas en el concepto liberal de la igualdad universal de toda persona, es decir, se sustentan en el principio de que "todas las personas somos iguales", de manera que nadie puede ser tratado por debajo de los derechos que rigen para todas las personas. En este sentido, aspiran a que las instituciones y las leyes no sean discriminatorias y garanticen la inclusión de las mujeres al equiparar sus derechos formales con los de los hombres. Este fue el primer enfoque de políticas de igualdad y un ejemplo reconocido de su aplicación fue el reconocimiento del derecho de las mujeres a elegir y ser electas.
- ***Políticas de igualdad de oportunidades***

  El enfoque de igualdad de oportunidades tuvo su desarrollo en las décadas de 1970 y 1980, como una alternativa frente a las limitaciones del enfoque de igualdad de trato

para resolver las desigualdades de género. Propone lograr un piso más equitativo para las mujeres al generar medidas diferenciadas para igualar las oportunidades dirigidas a mujeres y hombres. En este sentido, el enfoque de igualdad de oportunidades surge del reconocimiento de que la igualdad de trato es necesaria, pero no suficiente para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres.

Frente a esta constatación, el enfoque de igualdad de oportunidades plantea el diseño de medidas que permitan equiparar la condición de mujeres y hombres. Orientadas por este principio, las medidas y acciones, buscan la inclusión de las mujeres en el mundo público, elevar la cantidad de ellas en cargos directivos y en puestos de representación política e incrementar el acceso de las mujeres al crédito y al empleo, entre otros espacios. Se trata de acciones sectorizadas o focalizadas a nivel de proyecto que son incorporadas a las política sociales, pero no modifican la orientación de la política principal, y han tenido una amplia aceptación, implementándose hoy día en muchos países.

- ***El enfoque de transversalidad***

  Frente a las limitaciones que presentan los enfoques de igualdad de trato e igualdad de oportunidades, en la década de los 90 surge el enfoque de transformación de las relaciones de género, conocido como transversalidad de género, que propone la incorporación sistemática del principio de igualdad de género en todos los sistemas, estructuras, políticas, programas, procesos y proyectos del Estado. En inglés, el término de transversalidad se denomina como gender-mainstream. La traducción más exacta alude a incorporar la perspectiva de género en la corriente (stream) principal (main) de las políticas públicas de un país.

  En este sentido, la propuesta del gender-mainstream consiste en incorporar la perspectiva de género a la corriente principal de las políticas, así como tomar en cuenta el impacto de la acción pública en hombres y mujeres, con el objetivo de transformar el balance de poder y de distribución de recursos. Su propuesta es aplicar un enfoque integral, incorporando la igualdad de género a la corriente principal de la política, a todos los procesos que ésta implica (diseño, ejecución y evaluación) y en todos los sectores y áreas. Con esta nueva propuesta se busca evitar que las demandas

de género se consideren como asuntos de mujeres, lo que hace que se les destine poco presupuesto, además de considerarlas como un asunto independiente de las políticas; la estrategia de transversalidad supone una acción integral para la inclusión de la perspectiva de género en la dinámica, estructura y procedimientos con que los gobiernos diseñan las políticas públicas.

Las políticas públicas responden a problemas públicos, es decir, a problemas que afectan a toda la población o a una parte de la misma; a un sector de la economía o a varios. Los problemas públicos a los cuales las políticas intentan responder tienen, al menos, cuatro importantes características (Valdivieso, 2007):

Interdependencia: en la medida en que un problema puede llegar a producir, relacionarse o afectar a problemas de otras áreas o sectores o, de manera especial, a ciertos grupos, como las mujeres. Esto es especialmente importante a la hora de definir el modo en que los problemas deben ser abordados y, sobre todo, los contenidos de las políticas

Subjetividad: aunque muchos de los problemas que abordan las políticas pueden ser objetivos y medibles, la subjetividad se refiere a la interpretación de la información que puede hacer quién analiza las características de los problemas. En materia de políticas públicas para la igualdad, este aspecto es central puesto que con mucha frecuencia, quienes analizan los problemas de los que derivarán las políticas, omiten considerar el impacto que éstos pueden llegar a tener en las mujeres y en las relaciones de género entre éstas y los hombres.

Artificialidad: los problemas públicos son construcciones sociales, es decir, producto de juicios de seres humanos y su forma de percibir una situación dada que conceptualizan como problemática, de allí la importancia de su conceptualización y la incorporación de las mujeres en ese proceso pues, de no ser así, tal conceptualización será producto de la interacción entre hombres que son los que, por lo general, ostentan los cargos públicos

Dinámica: los problemas públicos son tan dinámicos como la misma realidad social, política, económica y cultural que los genera. Una política pública puede responder a un problema

determinado durante un período o etapa del mismo y puede quedar obsoleta incluso, sin que el problema haya sido resuelto o porque el mismo va adquiriendo distintas formas y matices.

Estos cuatro aspectos están presentes, de un modo u otro, en la clasificación de las políticas públicas que pueden ser estatales y por ello, que trascienden a los gobiernos o gubernamentales (planes, presupuestos, decretos, disposiciones ministeriales, etc.). Pueden ser, además, sectoriales o globales, locales o regionales, regulatorias, distributivas o redistributivas o bien, políticas compensatorias, focalizadas o generativas según sea la finalidad de tales políticas (Ferri, 2007; García, 2008).

VIII.- Pruebas cualitativas y/o cuantitativas de la hipótesis.

¿Cómo se ha incorporado la perspectiva de género en las políticas públicas en México?

Incorporar la perspectiva de género en la Administración Pública en México, significa permear toda la estructura gubernamental. La incorporación real de la transversalización de la perspectiva de género, implica necesariamente modificar la cultura institucional y su práctica, con el propósito de transformar la manera en la que los problemas sociales son abordados.

Existen diferentes formas a través de las cuales se logra incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas: reformar la ley, transformar la forma de implementar la ley, hacer modificaciones al presupuesto, a las estructuras organizativas y finalmente, cambiar los procedimientos operativos en los tres poderes y en los distintos niveles de gobierno.

Para lograr un verdadero cambio, se requiere de voluntad política por parte de los actores políticos involucrados, del desarrollo de herramientas que permitan medir el impacto de las políticas públicas, de un proceso de sensibilización de servidores públicos que le permita comprender de que se trata la perspectiva de género y, finalmente, de recursos económicos suficientes que permitan llevar a cabo los objetivos establecidos.

En México hay 57.5 millones de mujeres, de un total de 112.3 millones de personas, revela el INEGI. La brecha de equidad entre mujeres y hombres es muy amplia todavía, y la discriminación que padecen por ser mujeres ocasiona múltiples violaciones a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Debido a ello, una herramienta de análisis importante para el tema es el quehacer institucional del Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELIG), que incluye el seguimiento a la aplicación del

presupuesto identificado como Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en términos programáticos, a fin de que las diputadas y los diputados cuenten con información técnica que apoye su labor legislativa; en particular, lo concerniente a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) así como la evaluación de la aplicación de los recursos.

El trabajo de seguimiento del GEMIG constituye una labor permanente y sistemática de la Dirección de Estudios Sociales de la Posición y Condición de las Mujeres y la Equidad de Género que forma parte del CELIG, en la cual se busca recuperar la experiencia de años previos, y a la vez incorporar nuevos elementos de análisis que contribuyan a enriquecer sus objetivos y funciones. En la siguiente Tabla 2 se muestra el Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género, como se observa, hasta el año 2019 se ha mantenido una tendencia alcista.

Tabla 2. Presupuesto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (PEMIG) en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF): Ejercicios fiscales 2008 a 2019

Decretos, artículos y Anexos	Monto etiquetado
PEF 2008: artículo 25, Anexo 9A Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género, 23 ramos, 65 programas presupuestarios	7 024.8 mdp
PEF 2009: artículo 25, Anexo 9A Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género, 27 ramos, 74 programas presupuestarios.	8 981.6 mdp
PEF 2010: artículo 26, Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 23 ramos, 67 programas presupuestarios	10 920.7 mdp
PEF 2011: artículo 27, Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 27 ramos, 79 programas presupuestarios	14 916.5 mdp
PEF 2012: artículo 28, Anexo 10 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 26 ramos, 88 programas presupuestarios	16 752.9 mdp
PEF 2013: artículo 24, Anexo 12 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 25 ramos*, 101 programas presupuestarios	18 760.6 mdp
PEF 2014: artículo 25, Anexo 12 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 25 ramos*, 116 programas presupuestarios	22 341.1 mdp
PEF 2015: artículo 24, Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 26 ramos, 109 programas presupuestarios	24 308.2 mdp
PEF 2016: artículo 24, Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 28 ramos, 104 programas presupuestarios	25 898.5 mdp
PEF 2017: artículo 24, Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 31 ramos, 106 programas presupuestarios	27 424.6 mdp
PEF 2018: artículo 22, Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre mujeres y Hombres, 31 ramos, 113 programas presupuestarios	47 918.4 mdp
PEF 2019: Artículo 21, Anexo 13 Erogaciones para la igualdad entre Mujeres y Hombres, 30 ramos, 109 programas	64 656.1 mdp

Fuente: Elaboración propia

Acciones para la incorporación de la perspectiva de género en la política pública.

El análisis del marco normativo y de las acciones desarrolladas en cada una de las entidades federativas ha permitido identificar algunas buenas prácticas:

- Conformación de mesas interinstitucionales para impulsar la armonización jurídica, encabezadas por secretarías de finanzas, las Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados y las Instancias de la Mujer de las entidades federativas.
- Incorporación de la perspectiva de género en las leyes estatales de presupuesto como componente de la gestión basada en resultados y la evaluación del desempeño.
- Elaboración de programas operativos y sus respectivos presupuestos con perspectiva de género como medio para transversalizar la estrategia de la

igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en las políticas, planes y programas, así como en la gestión pública de la entidad.

- Promoción de anexos al Presupuesto de Egresos Estatal con recursos etiquetados para la igualdad de género, como una medida especial de carácter temporal mientras se avanza en la transversalización de la perspectiva de igualdad de género en la gestión pública.

Entre los requisitos fundamentales para la transversalización de la perspectiva de género se encuentran los indicadores de género (INMUJERES, 2008), los cuales aportan datos concretos, significativos y verificables que evidencian las diferencias y desigualdades de género a través de información cuantitativa.

Indicadores de PROIGUALDAD.

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 obedece a la obligación señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) de contar con una estrategia transversal de perspectiva de género en todos los programas, acciones y políticas de gobierno; esto significa que en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que elaboren las dependencias de la Administración Pública Federal estarán explícitas la perspectiva de género. Responde a los compromisos suscritos por el Estado Mexicano en el marco de las convenciones y los tratados internacionales: particularmente, la CEDAW y la Convención Belém Do Pará.

El PROIGUALDAD establece que deben abordar los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales, para garantizar la igualdad sustantiva y la reducción de las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, con el objetivo de erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres.

En la Tabla 3 se observa que el porcentaje de mujeres en cargos municipales son bastante bajos, su desempeño está en la categoría de muy rezagado, aunque el índice de avance en la armonización legislativa fue superada respecto a la meta que se tenía.

Tabla 3. Indicadores del objetivo transversal 1 respecto a alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y propiciar un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres.

Nombre del Indicador	Año Línea Base	Línea Base	2013	2014	2015	2016	2017	Meta 2018	Último Reporte	Año del Último Reporte	Categoría de Desempeño
1.1 Índice de avance en la armonización legislativa por entidad federativa	2013	59.4	59.375	62.7	64.8	75	75	71.9	75	2017	Superado
1.2 Porcentaje de mujeres en puestos directivos de la administración pública	2012	30	33.36	35.19	22.4	34.1	34.2	40	34.2	2017	Rezagado
1.3.1 Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios. Presidentas municipales	2013	6.9	6.9	8.5	10.1	11.8	13.4	15	16	2017	Avanzado
1.3.2 Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios. Regidoras	2011	38.5	32.8	43.3	45.1	46.7	48.4	50	35.1	2015	Muy rezagado
1.3.3 Porcentaje de mujeres en cargos de elección popular en municipios. Síndicas	2011	26.8	20.9	36.7	40.1	43.3	46.7	50	25.7	2015	Muy rezagado

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

En el objetivo 2 a pesar de que el primer indicador fue superado por atender a 466,820 mujeres en refugios y centros de justicia, sólo denota que la violencia se ha incrementado a nivel nacional. Mientras que en el indicador 2.3 la meta nacional de disminuir el número de denuncias, provenientes del número de delitos cometidos, no fue alcanzada pues se presentaron más de treinta mil en el año 2017 como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4. Indicadores del objetivo transversal 2 en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra mujeres y niñas.

Nombre del Indicador	Año Línea Base	Línea Base	2013	2014	2015	2016	2017	Meta 2018	Año del Último Reporte	Categoría de Desempeño
2.1 Mujeres víctimas de violencia atendidas en refugios y centros de justicia	2011	2,118	3,778	46,837	109,647	294,792	466,820	10,000	2017	Superado
2.2 Delitos contra mujeres ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia Estatales	2012	14,150	13,692	10,161	8,107	7,423	4,617	25,067	2017	Muy rezagado
2.3 Denuncias presentadas ante agencias del ministerio público por delitos de género	2012	34,763	32,110	32,608	28,574	29,730	31,551	26,543	2017	Rezagado

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

En la Tabla 5 se presenta la siguiente situación, la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo sigue siendo rezagada, esto a pesar de las acciones por parte del Estado para disminuir dicha brecha, la discriminación salarial ha disminuido pero sigue siendo catalogada como insuficiente. Por otro lado, el porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería sigue siendo bastante alto, considerando que la mayoría son madres solteras, esto significa un obstáculo tanto en términos de superación personal como de ingresos.

Tabla 5. Indicadores del objetivo transversal 3, promover el acceso y la igualdad de las mujeres al trabajo remunerado, el trabajo decente y los recursos productivos.

Nombre del Indicador	Año Línea Base	Línea Base	2013	2014	2015	2016	2017	Meta 2018	Último Reporte	Año del Último Reporte	Categoría de Desempeño
3.1 Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo	2012	43.5	43.342	42.31	42.2	42.5	42.1	48	42.1	2017	Muy rezagado
3.2.1 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Comercio	2012	-19.5	-19.2	-17.4	-23.8	-24.3	-16.9	-15.6	-16.9	2017	Insuficiente
3.2.10 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Gobierno y organizaciones internacionales	2012	2.2	1.57	-0.6	2.6	3.9	2.1	1.76	2.1	2017	Muy rezagado
3.2.11 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Industria extractiva de la electricidad	2012	9.1	-1.32	-1.8	-7.1	2.7	1.7	7.28	1.7	2017	Superado
3.2.2 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Industria manufacturera	2012	-18.1	-18.09	-18.3	-17.8	-22.3	-17.8	-14.48	-17.8	2017	Muy rezagado
3.2.3 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Construcción	2012	-14.1	6.2	-19.6	-17.1	-13	-10.5	-11.28	-10.5	2017	Superado
3.2.4 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Servicios sociales	2012	-10.8	-9.56	-14.8	-15.2	-6.9	-13.3	-8.64	-13.3	2017	Muy rezagado
3.2.5 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Restaurantes y servicios de alojamiento	2012	-7	-2.06	-18.2	-3.9	-4.6	-10.4	-5.6	-10.4	2017	Muy rezagado
3.2.6 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Servicios profesionales, financieros y corporativos	2012	-6.2	-7.89	-6.8	-14.1	-6	-3.5	-4.96	-3.5	2017	Superado
3.2.7 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Transportes, comunicación, correo y almacenamiento	2012	-3	-9.16	4.1	-3.6	1.9	0.9	-2.4	0.9	2017	Superado
3.2.8 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Servicios diversos	2012	-1.5	3.72	-2.2	0.2	0.2	1.2	-1.2	1.2	2017	Superado
3.2.9 Índice de discriminación salarial por sector de actividad. Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	2012	-1.1	2.96	1.2	-1.5	-3.2	14.6	-0.88	14.6	2017	Superado
3.3 Porcentaje de mujeres ocupadas que no cuentan con acceso a guardería	2013	80.23	80.226	80.26	80.5	81.3	80.6	75	80.6	2017	Muy rezagado

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

En la Tabla 6 se observa que el porcentaje de mujeres propietarias de vivienda no ha tenido el seguimiento apropiado, esto puede indicar que no existe la correcta promoción de políticas públicas que coadyuven a la adquisición de vivienda por parte de las mujeres. De igual manera el índice de absorción de mujeres a la educación es muy bajo a nivel nacional, corresponde a las deficiencias en las políticas de género en materia educativa, incluso discriminación por cuestiones étnicas. Este índice indica la capacidad del sistema educativo de absorber una generación de egresados en el siguiente nivel. En educación media superior,

la absorción es del 98.6 por ciento, lo que indica que ingresan más a preparatoria de los que egresan de secundaria en un mismo año.

Tabla 6. Indicadores del objetivo transversal 4, fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para participar activamente en el desarrollo social y alcanzar el bienestar.

Nombre del Indicador	Año Línea Base	Línea Base	2013	2014	2015	2016	2017	Meta 2018	Último Reporte	Año del Último Reporte	Categoría de Desempeño
4.1 Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D)	2011	0.589	0.583	0.587	0.587	0.54	0.53	0.52	0.53	2015	Rezagado
4.2 Porcentaje de mujeres propietarias de vivienda	2012	14.8		14.9		15.3		16	15.3	2016	Insuficiente
4.3.1 Índice de absorción de mujeres a la educación media superior	2012	96	101.9	96.4	98.3	96.9	98.6	99	98.6	2016	Insuficiente
4.3.2 Índice de absorción de mujeres a la educación superior	2012	72.2	64.4	65.9	71.9	65.9	75.5	76	75.5	2016	Muy rezagado

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

Los indicadores pertenecientes al objetivo 5 son los más críticos, pues el porcentaje de mujeres víctimas de algún delito ha roto la meta en 2017, a nivel nacional y para fines comparativos, las entidades con una mayor tasa de feminicidio al mes de julio de 2019 fueron Veracruz con 2.67, Morelos con 2.11, Sonora con 1.55, Tabasco con 1.5, Sinaloa con 1.47 y Chihuahua con 1.27 casos. La media nacional fue de 0.83 feminicidios por cada 100 mil mujeres. El feminicidio se distingue del homicidio doloso, porque la razón de quitar la vida es específicamente su género: por ser mujer. El feminicidio se registra como una clasificación aparte en el Sistema Nacional de Seguridad Pública a partir de 2015. En 2018, del total de defunciones por homicidio doloso cometidos en el país el 11.3% fueron mujeres y el 88.7% hombres de acuerdo con el INEGI.

Tabla 7. Indicadores del objetivo transversal 5, generación de entornos de convivencia y corresponsabilidad familiar-social, actividades de tiempo libre y movilidad segura para las mujeres y niñas.

Nombre del Indicador	Año Línea Base	Línea Base	2013	2014	2015	2016	2017	Meta 2018	Último Reporte	Año del Último Reporte	Categoría de Desempeño
5.1 Porcentaje de mujeres víctimas de un delito	2012	23.1	25.37	26.43	27.1	26.5	27.6	18	27.6	2017	Muy rezagado
5.2 Percepción de inseguridad de las mujeres en el transporte y en espacios públicos	2012	79	79.8	80.72	81.2	80.6	82.1	70	82.1	2017	Muy rezagado
5.3 Estimación de la contribución de las mujeres al PIB por el valor económico del trabajo no remunerado que realizan en los hogares	2011	15.6	17.4	14.5	14.1	13.8	13.4	13.1	13.1	2016	Muy rezagado

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

Por último, las unidades creadas para operar el PROIGUALDAD sigue siendo rezagada hasta ahora, a pesar de que la nueva administración creó un plataforma para el monitoreo del mismo (SISPROIGUALDAD), sigue teniendo un desempeño muy rezagado, carece de la completitud de indicadores hasta el año 2019, a pesar de haber superado el número de funcionarios capacitados y certificados para operar en el programa administrado por el INMUJERES.

Tabla 8. Indicadores del objetivo transversal 6 en materia de incorporar las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y fortalecer su institucionalización en la cultura organizacional

Nombre del Indicador	Año Línea Base	Línea Base	2013	2014	2015	2016	2017	Meta 2018	Último Reporte	Año del Último Reporte	Categoría de Desempeño
6.1 Unidades de género en la Administración Pública Federal creadas a nivel de alta dirección con recursos para operar el PROIGUALDAD	2012	7	10	14	14	9	11	25	11	2017	Muy rezagado
6.2 Número de funcionarias y funcionarios capacitados y certificados en igualdad de género	2012	3000	5,875	11,086	15,891	17,018	72,940	15,000	72,940	2017	Superado
6.3 Programas presupuestarios que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género	2013	100	100	115	109	104	106	115	106	2017	Rezagado

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONEVAL

IX.- Conclusiones.

El logro de la igualdad y el empoderamiento de mujeres y niñas implica realizar esfuerzos mayores, que van desde realizar adecuaciones a los marcos jurídicos y reorientar políticas públicas hasta promover un cambio cultural para erradicar la discriminación contra las mujeres y las niñas en todas las esferas del ámbito público y privado.

Para que la igualdad de género se valorice y promueva no solo por las instancias públicas, mediante intervenciones e inversiones (políticas y otras medidas), sino también por las personas y las comunidades, es preciso que dicha igualdad se reconozca como derecho humano y motor de desarrollo. De hecho, las prácticas, los valores y las actitudes culturales contribuyen en gran medida a configurar y determinar el contenido y la orientación de las estrategias y los compromisos públicos relacionados con la igualdad de género.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, cuyo interés es fomentar la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones, ha habido grandes avances en términos legislativos que ponen a México a la vanguardia en el continente americano y son una piedra angular para futuras políticas públicas para el sector. No obstante, para que esta nueva regulación pueda ser aprovechada de la mejor forma es necesario ir más allá de cambios a las leyes (Ortiz-Ortega, 2013).

Para poder hacer un análisis de la efectividad de las políticas públicas y su implementación, es imprescindible avanzar en la desagregación de datos por sexo y grupos de edad e incluso características especiales, dado que mucha de la información que se tiene proviene de estudios individuales en lugar de esfuerzos a nivel nacional por parte de órganos de gobierno, los datos encontrados en BDSocial del INMUJERES son insuficientes para lograr el análisis deseado. La construcción social y cultural de las diferencias entre hombres y mujeres requiere

del análisis de las formas de organización y del estudio del funcionamiento complejo de las sociedades, y para construir una interpretación de género no basta con referirse a la experiencia de los sujetos (Szasz y Lerner, 2003).

En México, los avances en términos de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres, a favor de ellas y para incluir la perspectiva de género en las acciones del Estado, son resultado de la lucha de las mujeres por incluir demandas específicas en las agendas pública y política del país, y porque las instituciones estatales cristalicen estas demandas en acciones concretas.

Resulta importante mencionar que la integración de la perspectiva de género en las instituciones estatales y la inclusión de las demandas de las mujeres se deben a la persistencia de mujeres organizadas en el movimiento feminista u otros movimientos sociales, quienes han aprovechado hechos coyunturales así como los apoyos de diversos actores y actrices de los ámbitos social y político, de agencias internacionales y, al apropiarse de las aportaciones teóricas propuestas desde la academia y la apertura del Estado para retomar sus demandas en ciertos momentos históricos.

Es de suma importancia armonizar las leyes de las distintas entidades federativas; en todos los programas y acciones de gobierno, aplicando sanciones efectivas en razón de incumplimiento. En este sentido, a lo largo de la investigación se mencionó la importancia de los efectos que han tenido la suscripción de tratados internacionales, los cuales han abierto espacios para la participación política de grupos históricamente marginados como los indígenas, pero no han sido suficientemente efectivos en la realidad social. Por ejemplo, la población indígena demanda la reducción en el presupuesto en materia de equidad de género a la actual administración. De igual manera, se deduce que aunque el cuerpo normativo tiene

una importante presencia para garantizar el ejercicio efectivo en la toma de decisiones para las mujeres en el ámbito político, aún persiste la exclusión social hacia las mujeres.

Finalmente, pero no menos importante, es necesario homogenizar las bases de datos disponibles en las plataformas anteriormente citadas y en los boletines de resultados, debido que uno de los obstáculos al momento de recabar información es la diferencia entre las cifras de seguimiento y resultados de las políticas públicas.

X.- Posibles soluciones.

Incorporar la perspectiva de equidad de género en las valoraciones de las políticas públicas, hace obligatorio, por parte de instituciones estatales, realizar saltos cualitativos en la concepción, diseño e implementación primero de las políticas (elaborándolas desde la perspectiva de equidad de género) y luego de la evaluación de las mismas.

Difícilmente se asumirán evaluaciones desde esta perspectiva sin un claro compromiso político en los más altos niveles de la estructura gubernamental. A la par con la transversalidad, el proceso de evaluación debería constituirse de manera integral que considere, en el ejercicio evaluativo, la medición o valoración de los derechos de las mujeres y su cumplimiento. Esto es, las evaluaciones deberían proporcionar información sobre el modo y el grado en que las políticas contribuyeron a concretar derechos y oportunidades para las mujeres, además, en todos los sectores (salud, educación, participación política, legislación, entre otros) y tomando en cuenta aspectos sustantivos relativos a la diversidad de las mujeres, incluyendo categorías de análisis relacionadas con los niveles de pobreza, la etnicidad, la diversidad sexual y la edad, entre otras.

Ampliar el número de los actores también contribuirá a realizar evaluaciones que den cuenta de los avances en materia de equidad y de igualdad. Ciertamente, los resultados de una evaluación no serán los mismos si, por ejemplo, se realiza consultando sólo a los hombres (de los equipos ejecutoras, de las instituciones y organismos participantes, por ejemplo) que si se incluyen también a las mujeres que formaron parte del proceso de ejecución de los programas y proyectos de las políticas. Además, abrir el proceso de evaluación a otros enfoques, como la autoevaluación o la evaluación de costo beneficio, obligará a las instituciones a realizar esfuerzos adicionales para contar con información financiera (presupuestos elaborados desde la equidad de género) y mostrar la cantidad y calidad de recursos que están llegando a las mujeres.

XI.- Bibliografía.

Alcántara, M., (1995): Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y cambio. México: Fondo de Cultura Económica.

Araujo, K., Guzman, V. y Mauro, A., (2000) El surgimiento de la violencia como problema público y objeto de políticas. Revista de la CEPAL, núm. 70, Santiago de Chile.

Bareiro, L., López, O.,; Soto, C., y Soto, L.,(2004). Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Santiago, CEPAL (Serie Mujer y Desarrollo 54).

Blumer, Hebert (1971). Social problems as collective behaviour, Social problems. Vol. 1, nº 3

Bustelo, M., (2004) La evaluación de las políticas de género en España, Madrid, La Catarata

Consenso de Quito (2007)

Consenso de Santo Domingo, adoptado durante la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada del 14 y el 18 de octubre de 2013.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Cook, R., & Cusack, S. (2011). Gender stereotyping: transnational legal perspectives. University of Pennsylvania Press.

Ferri, J., (2007). Políticas Públicas en Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Madrid y México, Editorial Plaza y Valdés.

García, E., (2008), Políticas de igualdad, equidad y gender maintreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual, América Latina Genera –PNUD

Guzmán, V., (1998). "La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas", en: LARGO, Eliana (ed.), Género en el Estado. Estado del Género. Santiago De Chile, Ediciones de las Mujeres Nº 27, Isis Internacional, pp.55-72

Incháustegui, T., y Laguna, O., (2008) Manual para la sensibilización del enfoque integrado de género de la administración pública. Impulsemos todos los derechos para todas las mujeres... todos los días, Jalisco, Instituto Jalisciense de las Mujeres.

INEGI-INMUJERES. Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), 2011. México.

INMUJERES, Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública. La perspectiva de género, México, Inmujeres, 2008.

INMUJERES, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (2000-2006), Instituto Nacional de las Mujeres.

Jenkins, W., (1978) Policy Analysis, a Political and Organization Perspective, Inglaterra, Mortin Robertson and Company, p. 15.

Ley de Planeación

Ley del Seguro Social

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

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

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

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

Ley General para la Igualdad de las Mujeres y Hombres

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Reglamento de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013) Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo.

Ortiz-Ortega, A., et.al. (2013) Una mirada a la ciencia, tecnología e innovación con perspectiva de género: hacia un diseño de políticas públicas, México.

Paredes, L., y Quintal, R., (2014) Mujeres en la política: espacios de participación. Universidad Autónoma de Yucatán. México.

Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018.

Szasz, I., y Lerner, S., (2003), Desafíos teórico-metodológicos en los estudios de población en el inicio del milenio. Canales y Lerner (comp.), México: Universidad de Guadalajara, Colegio de México y Sociedad Mexicana de Demografía.

Valdivieso, R., (2007). Análisis de Políticas Públicas. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Madrid y México. Editorial Plaza y Valdés.